

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. Éric BOCQUET

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	
I. UNE MISSION QUI VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS EN RAISON DES RÉFORMES MISES EN ŒUVRE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ.....	7
II. LES CHOIX HASARDEUX DU GOUVERNEMENT POUR MAÎTRISER DES DÉPENSES STRUCTURELLEMENT VOUÉES À AUGMENTER.....	10
III. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLEINE D'INCONNUES	12
DEUXIÈME PARTIE	
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	
I. LE PROGRAMME 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » VOIT SES CRÉDITS MAJORÉS PAR LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ, LA MISE EN PLACE DE L'AIDE AUX ANCIENS MIGRANTS ET LA RÉFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS	15
1. La création de la prime d'activité : une inconnue budgétaire.....	17
a) La prime d'activité, un soutien aux revenus des travailleurs modestes	17
b) La prime d'activité trouvera-t-elle son public ?	18
2. L'avenir du fonds national de solidarité active (FNSA) en question	20
3. Une aide d'urgence pour les départements avant la recentralisation du financement du RSA « socle » ?	22
4. Le soutien à l'aide alimentaire maintenu en 2016	23
5. La réforme du financement des mesures de protection juridique des majeurs permet davantage de lisibilité pour les mandataires judiciaires	24
6. La mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)	30
II. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE RECHERCHE D'ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES	32
1. Le scandale des personnes handicapées françaises contraintes de s'expatrier en Belgique	33
2. La recherche d'une maîtrise des dépenses d'AAH qui fragilise les ressources des personnes handicapées	35
3. Les MDPH sont engagées dans un vaste processus de réforme salutaire	38
4. ESAT : statut quo en attendant le transfert de leur financement vers l'assurance-maladie	40

III. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : LE RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION ET CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	42
1. <i>La promotion de l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les violences sexistes</i>	43
2. <i>La création du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées</i>	46
IV. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : LES INCERTITUDES LIÉES À LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES RÉGIONS	47
1. <i>La recherche d'une efficacité accrue sur les moyens de fonctionnement pour compenser l'augmentation des dépenses de personnel</i>	47
2. <i>La révision de la carte des régions a un impact sur le réseau des DRJSCS et des ARS</i>	50
3. <i>Le financement des agences régionales de santé (ARS)</i>	51
ARTICLE RATTACHÉ	53
• ARTICLE 63 Financement de la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	59
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **18,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** sont demandés, en 2016, au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ce qui représente une **hausse de 16 % par rapport à 2015**. Cette hausse s'explique principalement par la création de la prime d'activité, qui conduit à majorer de 2 milliards d'euros les crédits du programme 304 et par la réforme du financement des dispositifs de protection juridique des majeurs, qui conduit à un transfert entrant de l'assurance-maladie de 390 millions d'euros. En conséquence, le plafond fixé par la loi de programmation 2014-2019 pour l'année 2016 (15,79 milliards d'euros) est largement dépassé.

2. Sur les 2,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires, **seuls 62,8 millions d'euros représentent des dépenses nouvelles**. Il s'agit de la mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS) et du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées.

3. La mission « Solidarité » porte principalement des **dépenses d'intervention, qui sont structurellement vouées à augmenter** en raison du contexte démographique et économique. La prime d'activité, la protection juridique de majeurs, l'allocation aux adultes handicapés, et le financement des établissements et services d'aide par le travail représentent 86 % des crédits de la mission.

4. La **prime d'activité**, créée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Par rapport au RSA « activité », elle cible l'aide sur les revenus d'activité compris entre 0,8 et 1,2 SMIC. La **principale inconnue concerne le taux de recours à cette prestation**, qui est estimée à 50 % par le Gouvernement, ce qui correspondrait à une dépense de 3,95 milliards d'euros en 2016. Malgré les mesures de simplification annoncées, il n'est pas à exclure que le recours effectif à la prime soit largement en-deçà des prévisions.

5. Avec la création de la prime d'activité, entièrement financée par des crédits du programme 304, **la question du devenir du fonds national de solidarité active (FNSA) se pose**. Il ne financera plus que la part « socle » du RSA « jeunes actifs », la prime de Noël, ainsi que les frais de gestion de la prime d'activité, pour un montant de 666 millions d'euros en 2016.

6. **Le financement des dispositifs de protection juridique des majeurs sera quasiment intégralement pris en charge par l'État**, ce qui apporte une clarification et une lisibilité bienvenue aux mandataires judiciaires, qui ne dépendront plus que d'un seul financeur. Le nombre de mesures de protections augmente, en raison du vieillissement démographique. Il conviendrait d'encourager le développement de mesures alternatives de protection, moins restrictives de liberté, telles que celles prévues dans la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

7. Une **aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)** sera mise en place en 2016, et bénéficiera aux travailleurs immigrés âgés qui effectuent des séjours de longue durée dans leurs pays d'origines, afin de compenser la perte de certaines prestations sociales servies sous conditions de ressources qu'ils subissent. Elle concernerait 10 000 à 15 000 bénéficiaires, pour un montant de 60 millions d'euros.

8. En raison d'un manque de places d'hébergement spécialisées, **6 000 personnes handicapées françaises sont prises en charge dans des établissements en Belgique.** L'assurance-maladie finance ces places à hauteur de 82 millions d'euros chaque année. Le plan d'aide annoncé de 15 millions d'euros en octobre 2015 pour y remédier n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Une **politique beaucoup plus volontariste de création de places** pour personnes handicapées est nécessaire.

9. Afin de contenir la progression des dépenses liées à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le Gouvernement prévoit de **réformer les modalités de revalorisation de cette allocation** afin de prendre en compte l'inflation constatée les douze derniers mois et non plus l'inflation prévisionnelle. Le Gouvernement prévoyait également **d'élargir la « base ressource » de l'AAH aux revenus du patrimoine non fiscalisés**, avant d'abandonner cette réforme suite aux protestations des associations de personnes handicapées.

10. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont engagées dans un vaste **mouvement de réforme de leur fonctionnement et de leurs pratiques professionnelles** qui doit être salué. La mise en place d'un système d'information commun aux MDPH est nécessaire, afin de pouvoir recueillir enfin des informations complètes sur le nombre de personnes handicapées en établissements ou en attente de placement en France.

11. En attendant le transfert de leur financement à l'assurance-maladie au 1^{er} janvier 2017, les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) bénéficient d'une légère augmentation de crédits qui vient seulement compenser la hausse de la masse salariale (+1 %). En l'absence de création de places nouvelles, le ministère des affaires sociales entend **encourager les passerelles entre secteur protégé et milieu de travail ordinaire.** Ceci ne doit pas se faire au détriment de la prise en charge des personnes handicapées.

12. La mission « Solidarité » porte la création du **fonds pour la prévention de la prostitution, prévu par la loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel.** Il permettra de soutenir les initiatives relatives à l'insertion des personnes prostituées et de prévenir l'entrée dans la prostitution. Il devrait être doté de 20 millions d'euros sur trois ans.

13. Le programme 124 est marqué par une légère hausse des dépenses de personnel, malgré une **réduction des effectifs qui se poursuit en 2016** (-150 ETPT), compensée par un effort accru sur les dépenses de fonctionnement. **La réforme de la carte territoriale** aura pour conséquence une restructuration du réseau des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des agences régionales de santé (ARS). **Ses conséquences humaines et budgétaires sont encore largement incertaines.**

Au 10 octobre 2015, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 40 % des réponses (36 sur 91) portant sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

I. UNE MISSION QUI VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS EN RAISON DES RÉFORMES MISES EN ŒUVRE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les **politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale** de l'État en faveur des personnes les plus fragiles. À ce titre, elle **finance principalement quatre dispositifs**, qui représentent à eux seuls 15,8 milliards d'euros, soit 86 % des crédits de la mission :

- la **prime d'activité**, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, et qui correspond à un montant estimé à 3,95 milliards d'euros ;

- le **financement des dispositifs de protection juridique des majeurs**, qui représente une dépense de 637,7 millions d'euros ;

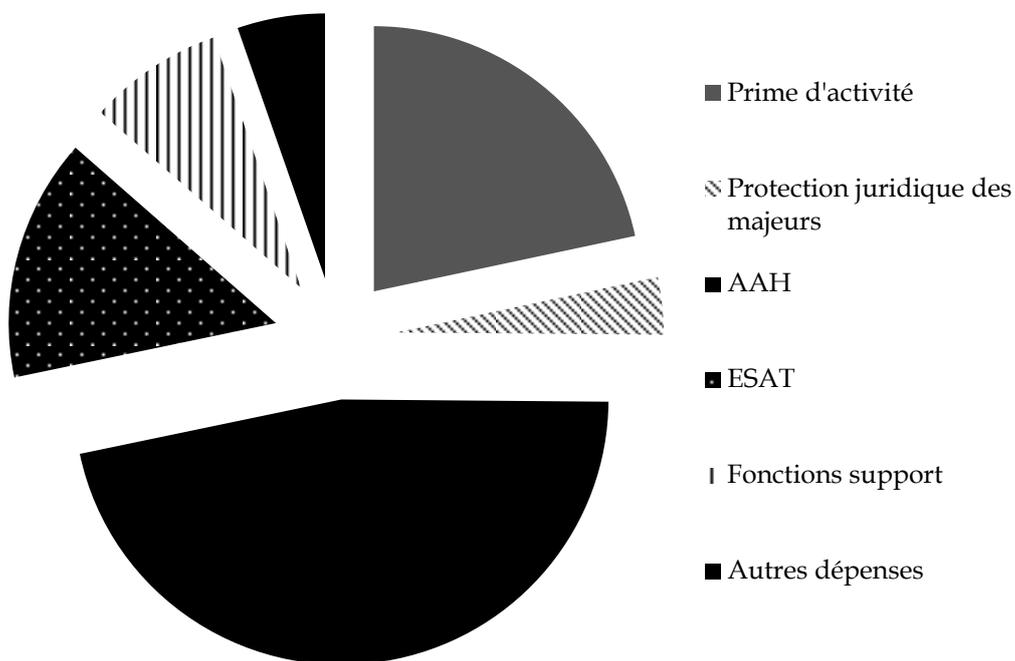
- l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**, pour un montant de 8,5 milliards d'euros ;

- le **financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**, pour un montant de 2,7 milliards d'euros.

Les autres dépenses de la mission sont essentiellement d'**aides versées aux plus démunis** (aide alimentaire, aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine), ainsi que de **subventions** attribuées à des associations nationales ou régionales concourant à la mise en œuvre de politiques de solidarité ou de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, cette mission comprend les dépenses du programme 124, qui regroupe les **fonctions supports de l'ensemble des ministères sociaux** (à l'exception du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social), pour un montant de 1,495 milliard d'euros en 2016.

Répartition des dépenses de la mission « Solidarité » en 2016



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

En 2016, la mission « Solidarité » est marquée par de **nombreux changements**, en particulier :

- la **création de la prime d'activité**, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en remplacement de la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime pour l'emploi (PPE) ;

- la **réforme du financement de la protection juridique des majeurs**, qui conduit transférer l'ensemble des crédits de l'assurance-maladie à l'État ;

- la **mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)**, dont les conditions d'attribution ont été précisées dans le décret d'application du 6 octobre 2015¹ ;

- la **création du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**, prévue par la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel actuellement en cours de discussion au Parlement.

Ces différentes mesures ont pour conséquence une forte augmentation des crédits de la mission, qui passent de 15,7 milliards

¹ Décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 relatif à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et à la création d'un fonds de gestion.

d'euros en 2015 à 18,2 milliards d'euros en 2016 (+ 16 %). En conséquence, le **plafond triennal de crédits alloués à la mission par la loi de programmation 2014-2019 sera largement dépassé en 2016** - le plafond prévu était de 15,79 milliards d'euros¹.

Sur ces 2,5 milliards d'euros, **seule une faible partie traduit la mise en place de dépenses nouvelles**. En effet, la dépense de prime d'activité inscrite dans le présent programme correspond aux montants cumulés de RSA « activité » et de PPE, et l'augmentation des dépenses de l'État pour financer les mandataires judiciaires correspond est permis par un transfert de crédits de 390 millions d'euros en provenance de l'assurance-maladie.

Les dépenses nouvelles concernent ainsi uniquement la mise en place de l'ARFS et du fonds de lutte contre la prostitution, pour un montant cumulé de **62,8 millions d'euros**.

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Solidarité » entre 2015 et 2016

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

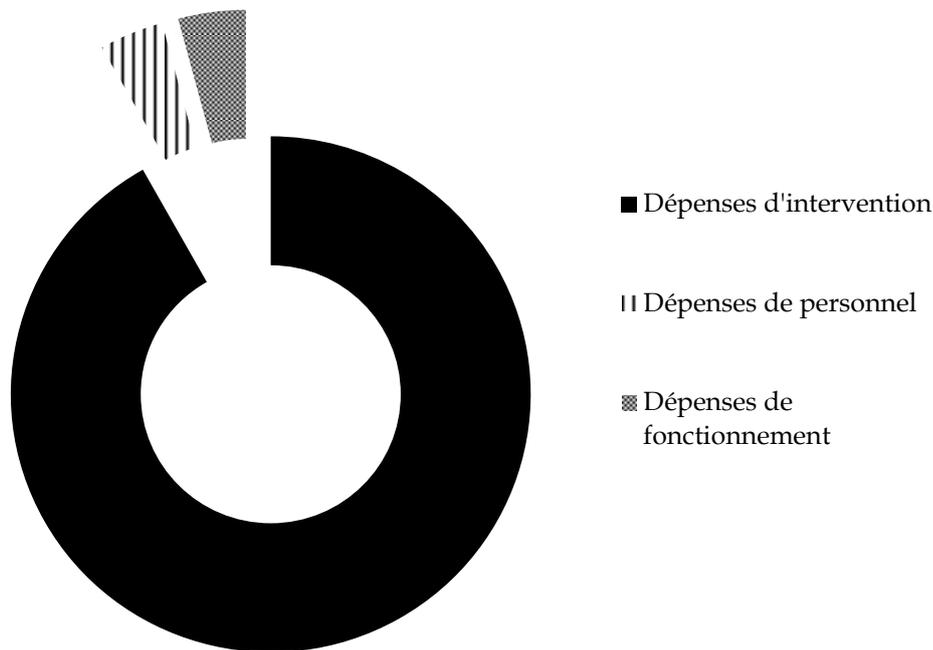
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
304 - Inclusion sociale et protection des personnes	2 630,6	5 129,9	95 %
157 - Handicap et dépendance	11 591,3	11 597,6	0,05 %
137 - Égalité entre les femmes et les hommes	25,3	27,0	6,6 %
124 - Conduit et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 491,7	1 495,8	0,3 %
Total mission	15 738,9	18 250,2	15,96 %
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>727,4</i>	<i>728,5</i>	<i>0,16 %</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

II. LES CHOIX HASARDEUX DU GOUVERNEMENT POUR MAÎTRISER DES DÉPENSES STRUCTURELLEMENT VOUÉES À AUGMENTER

La mission « Solidarité » est caractérisée par le **poids prépondérant des dépenses d'intervention, qui représentent près de 92 % de l'ensemble des crédits** portés par cette mission. Il s'agit avant tout de dépenses de « guichet » relatives à des aides et minimas sociaux, ainsi que de dépenses d'action sociale.

Répartition des dépenses de la mission « Solidarité » par nature en 2016



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Or, ces **dépenses croissent de manière dynamique, en raison principalement de paramètres structurels** et, de manière subsidiaire, de choix politiques (ces différents éléments sont détaillés ci-dessous). Ainsi, les dépenses relatives au financement des mandataires judiciaires augmentent en raison du **vieillessement de la population**, qui accroît le nombre de majeurs placés sous mesures de protection. L'augmentation des dépenses d'AAH s'explique par la hausse du nombre de bénéficiaires consécutive au **report de l'âge légal de départ à la retraite**. Les dépenses de RSA « activité », remplacées par la prime d'activité, ont vocation à augmenter à **mesure que le taux de recours s'améliore**, et du fait de la **politique de revalorisation exceptionnelle** conduite dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté 2012-2017.

À mesure que ces dépenses augmentent, **le périmètre des dépenses directement pilotables par les responsables de programme s'amenuise**. Les efforts portent donc en priorité sur les fonctions support des ministères sociaux, à travers la poursuite de la réduction des effectifs et de la rationalisation des dépenses de fonctionnement, ainsi que sur les crédits finançant les mesures de protection des enfants et des jeunes, les subventions aux programmes en faveur de l'égalité femmes-hommes, ou encore les crédits consacrés à la politique de bienveillance envers les personnes âgées et handicapées.

La seule manière de maîtriser l'augmentation des dépenses de « guichet » supportées par la mission consiste à **revoir les conditions d'attribution de ces aides ou leurs montants**. C'est le choix que le

Gouvernement a fait initialement s'agissant de l'AAH, en revoyant les modalités de revalorisation de cette allocation à la baisse ainsi que les modalités d'évaluation des ressources des bénéficiaires afin d'y inclure les revenus du patrimoine non fiscalisés (cf. *infra*) pour une économie estimée à 90 millions d'euros. Face à la pression des associations de personnes handicapées, le Gouvernement est revenu sur la réforme de la « base ressource » de l'AAH, qui se serait traduite par une diminution des montants versés à certains allocataires détenant de l'argent sur des livrets d'épargne réglementés.

Au lieu de vouloir réaliser quelques économies au détriment des personnes handicapées, le Gouvernement devrait se rendre à l'évidence : **la solidarité a un coût**. Le vieillissement démographique et la précarisation d'une partie du marché du travail impliquent un accroissement de l'effort en direction des plus fragiles qu'il convient d'assumer pleinement.

III. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLEINE D'INCONNUES

La programmation budgétaire de la mission « Solidarité » repose sur un **certain nombre d'inconnues**.

Tout d'abord, comme pour toute prestation nouvelle, il est très difficile de prévoir le nombre de personnes éligibles qui auront effectivement recours à la prime d'activité et à l'ARFS. Le Gouvernement a construit sa budgétisation sur un taux de recours de la prime d'activité estimé à 50 %, pour une dépense correspondante de 3,95 milliards d'euros. Or, malgré les mesures de simplification mises en place pour faciliter le recours à la prime par rapport au RSA « activité » (cf. *infra*), il paraît incertain qu'un tel niveau de recours soit atteint dès l'année prochaine. D'après le ministère des affaires sociales, un taux de recours équivalent à celui du RSA « activité » (soit 32 %) induirait une dépense de 3,3 milliards d'euros, soit **650 millions d'euros de moins**. Tout en espérant se tromper, **votre rapporteur spécial craint que les crédits alloués à la prime d'activité fassent l'objet d'une surbudgétisation**.

À l'inverse, **les dépenses d'AAH paraissent largement sous-budgétées**. Alors que le nombre d'allocataires continuera d'augmenter, les montants inscrits dans le présent projet de loi de finances sont stables par rapport à ceux de l'année dernière, alors même que les premiers résultats de l'exécution 2015 indiquent qu'ils seront insuffisants.

D'autres éléments d'incertitude concernent le **devenir du RSA « socle » et la possible recentralisation de son financement**, qui pourrait être annoncée au cours du premier trimestre 2016, ainsi que les **conséquences humaines et budgétaires de la mise en place de la réforme territoriale**, qui conduira à réduire le nombre de directions de directions

régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et d'agences régionales de santé (ARS).

Il est donc **demandé au législateur de voter les crédits d'une mission sans avoir sur quoi il s'engage**. Si la programmation budgétaire est inévitablement imparfaite et si une certaine souplesse dans la gestion des crédits est nécessaire, la récurrence d'importantes mesures en cours de gestion constitue une entorse de taille au principe de sincérité budgétaire.

DEUXIÈME PARTIE LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LE PROGRAMME 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » VOIT SES CRÉDITS MAJORÉS PAR LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ, LA MISE EN PLACE DE L'AIDE AUX ANCIENS MIGRANTS ET LA RÉFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

La maquette du programme 304 connaît des modifications importantes dans le cadre du présent projet de loi de finances, en raison :

- de la **création de la prime d'activité**, par la loi du 17 août 2015, qui remplace la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE) à périmètre financier constant et qui représente une enveloppe de 3,95 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). En conséquence, l'action 11 est renommée « Prime d'activité et autres dispositifs » ;

- de la **mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)**, qui représentera une dépense estimée à 60 millions d'euros en 2016, et qui conduit à la création d'une nouvelle action 18 ;

- du **transfert des crédits destinés au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire** vers le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui conduit à la disparition de l'action 12 « Économie sociale et solidaire »¹. Ces crédits représentaient un montant de 4,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015.

Le programme 304 est également marqué par les mesures de périmètre suivantes :

- le transfert entrant de 390 millions d'euros de crédits en provenance des organismes de sécurité sociale dans le cadre de la **réforme du financement des dispositifs de la protection juridique des majeurs**, qui conduit à une augmentation des crédits de l'action 16 de 164 % ;

- le transfert de crédits entrant en provenance du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » afin de permettre le **versement à France Agrimer d'une subvention pour charges de service public** dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau

¹ D'après les réponses du ministère des affaires sociales au questionnaire de votre rapporteur spécial, ce transfert « vise à consolider et à regrouper l'ensemble des crédits réservés aux structures administratives dédiées à cette politique publique au sein des ministères économiques et financiers ».

Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), pour un montant de 2 millions d'euros ;

- le transfert sortant de 969 000 euros en direction du programme 176 « Police nationale » au titre du **financement du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**.

Ces différentes évolutions conduisent à un **quasi doublement des crédits supportés par le programme 304**, qui passent de 2,63 milliards d'euros en 2015 à 5,13 milliards d'euros en 2016.

Évolution des crédits de paiement du programme 304 entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs	2 329,1	4 376	87,9 %
Action 12 – Économie sociale et solidaire	4,7	-	-
Action 13 – Autres expérimentations	0,9	0,81	-9,5 %
Action 14 – Aide alimentaire	33,6	34,7	3 %
Action 15 – Qualification en travail social	5,2	6,5	24,5 %
Action 16 – Protection juridique des majeurs	241,3	637,4	164,2 %
Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	15,8	14,5	-8 %
Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)	-	60	-
Total programme 304	2 630,6	5 129,9	95,0%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

1. La création de la prime d'activité : une inconnue budgétaire

a) La prime d'activité, un soutien aux revenus des travailleurs modestes

Créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, la prime d'activité remplacera, à partir du 1^{er} janvier 2016, la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE). La formule de calcul de la prime d'activité est proche de celle du RSA « activité ». La principale différence entre ces deux prestations réside dans l'instauration d'un **dispositif de ciblage de la prime sur les revenus compris entre 0,8 et 1,2 SMIC**. En effet, le montant forfaitaire fait l'objet d'une **bonification individuelle** pour les actifs dont les revenus professionnels sont « situés entre un seuil et un plafond ». D'après le projet de décret d'application actuellement en consultation, cette bonification interviendrait à partir de revenus professionnels supérieurs à 0,6 fois le SMIC et croîtrait jusqu'à atteindre son plafond à un niveau de revenus de 0,95 fois le SMIC. Au-delà de ce plafond, le montant de la bonification resterait constant. **Le projet de décret prévoit que le montant maximal de la bonification s'élève à 12,782 % du montant forfaitaire, soit environ 67 euros par mois.**

Au total, **le montant moyen de la prime versée devrait être de 160 euros**. Le point de sortie du dispositif de la prime devrait se situer à 1,3 SMIC (soit 1 150 euros net) pour une personne seule sans enfants. Par rapport au RSA « activité », la prime d'activité devrait ainsi permettre un supplément variant, pour un célibataire sans enfant, de 22 euros mensuels pour une rémunération de 0,6 SMIC, à 67 euros pour une rémunération allant de 0,75 SMIC à 1,1 SMIC.

D'après le Gouvernement, **5,6 millions de personnes actives seraient éligibles à la prime d'activité**, correspondant à 4 millions de ménages. La prime d'activité est ouverte dès le premier euro travaillé, et versée jusqu'à ce que le revenu d'activité net mensuel atteigne 1,3 SMIC pour une personne seule.

Contrairement au RSA « activité », **la prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans**, ce qui concernerait 1,2 million de personnes et représenterait un coût de 800 millions d'euros en 2016. Par ailleurs, la prime d'activité a été **étendue aux étudiants et aux apprentis effectuant une certaine quotité de travail** (0,78 SMIC, correspondant à environ 900 euros mensuels) par voie d'amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale. Le coût estimé est d'environ **125 millions d'euros** pour 70 000 apprentis et 80 000 étudiants bénéficiaires en 2016. Enfin, seront également bénéficiaires de la prime les **travailleurs en ESAT**.

Votre rapporteur spécial **salue la création de cette prime**, qui remplace deux dispositifs défectueux et mal articulés et qui permet de simplifier les modalités de soutien aux revenus modestes d'activité.

L'ouverture du bénéfice de cette prime aux jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis, sous conditions permettra d'apporter un complément de revenu bienvenu à une population directement concernée par les problèmes de travail précaire et mal rémunéré.

Par ailleurs, le fait que la prime puisse être versée à « droits figés » pendant trois mois¹, constitue une **manière efficace de lutter contre les indus** dont le recouvrement est complexe et souvent mal vécu par les allocataires. En 2014, le montant des indus émis par les caisses était de 272 millions d'euros.

Il est toutefois **regrettable que le Gouvernement n'ait pas profité de cette réforme pour revoir les conditions d'éligibilité des jeunes à la part « socle » du RSA**, qui demeurent très restrictives². Seuls 2 046 jeunes ont bénéficié du RSA « socle » en 2014, un nombre particulièrement faible au regard du nombre de jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi, qui était estimé à 2 millions en 2013³. Les conditions d'éligibilité étant fixées par voie réglementaire, il revient au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires.

b) La prime d'activité trouvera-t-elle son public ?

La prime d'activité a vocation à remplacer à la fois le RSA « activité » et la prime pour l'emploi (PPE) à **périmètre financier constant**. Ces deux dispositifs devraient représenter un montant cumulé de 4,05 milliards d'euros en 2015. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, la prime d'activité devait représenter une enveloppe totale de 4,1 milliards d'euros en 2016. Or, **la dotation budgétaire prévue dans le présent projet de loi de finances est de 3,95 milliards d'euros**.

Cette prévision budgétaire repose sur une hypothèse d'un taux de recours de la prime d'activité de 50 %, soit un **taux significativement supérieur à celui du RSA « activité », actuellement estimé à 32 %**. Le Gouvernement justifie ce taux de recours en mettant en avant plusieurs mesures destinées à favoriser le recours à la prime d'activité : la simplification des démarches par rapport au RSA « activité », grâce à la dématérialisation totale du formulaire de demande et la simplification de la « base ressource » de la prestation ; la déconnection de la prime d'activité du minimum social que constitue RSA « socle », qui réduirait l'effet stigmatisant de cette prestation ; la mise en place d'une campagne

¹ Contrairement au RSA « activité » dont le montant pouvait varier chaque mois pour tenir compte de l'évolution à la hausse ou à la baisse des ressources du foyer, le montant de prime d'activité versé restera identique entre chaque réexamen des droits, soit tous les trois mois.

² Afin de bénéficier du RSA « socle », les jeunes de moins de 25 ans doivent avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein (soit au moins 3 214 heures) au cours des trois années précédant la date de la demande du RSA - cette durée est prolongée dans la limite de six mois pour ceux qui ont connu des périodes de chômage indemnisé.

³ Conseil d'analyse économique, *L'emploi des jeunes peu qualifiés en France*, 4 avril 2013.

d'information auprès des anciens bénéficiaires de la PPE. Par ailleurs, les actuels bénéficiaires du RSA « activité » (822 000 allocataires en 2014) basculeront automatiquement vers la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016.

Toutefois, **il est permis de douter que cette cible de 50 % soit atteinte l'année prochaine**. Alors que la PPE était automatiquement déduite de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal¹, le bénéfice de la prime d'activité sera conditionné par l'envoi d'une déclaration trimestrielle de ressources². Malgré la campagne d'information menée, **il est à craindre que de nombreux bénéficiaires de la PPE ne fassent pas la démarche de demander la prime d'activité**. En outre, remplir tous les trois mois une déclaration de ressources pourrait constituer un exercice trop fastidieux pour les personnes qui se situent en « fin de dispositif » et qui n'ont donc droit qu'à de faibles montants (à 1,3 SMIC, le montant de prime d'activité s'élèvera à 15 euros pour une personne célibataire sans enfant). Il n'est donc pas à exclure que le recours effectif à la prime d'activité soit inférieur l'estimation faite, ce qui diminuerait le montant de la dépense prévue.

Au-delà de l'hypothèse de taux de recours, votre rapporteur spécial rappelle la **difficulté inhérente à l'exercice de prévision budgétaire s'agissant des prestations sociales**, dont les montants varient en fonction du nombre de bénéficiaires et des montants d'aide versés. Il existe donc un certain aléa budgétaire qui entoure la création de cette prestation. Cet aléa est d'autant plus important que les montants de prime d'activité versés seront affectés par la poursuite des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA « socle » décidées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale³. Ce plan prévoit en effet une **revalorisation du montant forfaitaire du RSA « socle » de 10 % sur la durée du quinquennat**, par des hausses de 2 % par an mises en œuvre par décret au 1^{er} septembre de chaque année – en plus de la revalorisation annuelle en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Cette orientation a été confirmée par la nouvelle feuille de route 2015-2017 de ce plan adoptée le 3 mars 2015.

¹ La seule condition était que le contribuable ait coché la case correspondante sur sa déclaration d'impôt.

² L'article L. 842-4 du code de sécurité sociale précise les ressources prises en compte dans le calcul de la prime d'activité.

³ En effet, le montant forfaitaire qui sert de base au calcul de la prime d'activité est le même que celui du RSA « socle ».

La nouvelle feuille de route 2015-2017 du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) le 21 janvier 2013, s'est traduit par plusieurs mesures en 2013 et 2014 comme la revalorisation du montant forfaitaire du RSA, l'augmentation des plafonds d'accès à couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), ou la mise en place de la « garantie jeunes ».

Le 3 mars 2015, une nouvelle feuille de route a été présentée pour la période 2015-2017. Celle-ci prévoit la poursuite des efforts engagés, notamment en ce qui concerne les revalorisations exceptionnelles du RSA « socle » de 2 % par an, ainsi que des actions nouvelles, en matière d'hébergement (réduction de 10 000 nuitées hôtelières sur 3 ans et la création en parallèle de 13 000 solutions alternatives), de santé (généralisation du tiers-payant dans le cadre du projet de loi relatif à la modernisation de la santé) ou d'emploi (création de la prime d'activité).

Source : réponse du ministère des affaires sociales au questionnaire de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'évaluation de la prime d'activité, qui est prévue dix-huit mois après son entrée en vigueur¹. Le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport qui devra notamment préciser le taux de recours à la prime d'activité, ainsi que ses effets sur le taux de pauvreté monétaire et sur l'encouragement à l'activité professionnelle.

2. L'avenir du fonds national de solidarité active (FNSA) en question

Le **fonds national de solidarité active (FNSA)** a été créé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion afin de financer pour le compte de l'État la part « activité » du RSA. Le FNSA finance également le RSA « jeunes actifs », les frais de gestion des organismes de sécurité sociale qui versent le RSA « activité » et la RSA « jeunes actifs » ainsi que la prime de Noël versé aux bénéficiaires de certaines prestations sociales². Le montant total des dépenses en 2015 inscrit en loi de finances initiale est de 2,53 milliards d'euros.

Contrairement au RSA « activité », **la prime d'activité sera directement financée par des crédits budgétaires du programme 304**. En

¹ Article 61 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Cette prime, instaurée en 1998 et reconduite chaque année depuis, constitue une aide exceptionnelle versée en fin d'année aux bénéficiaires du RSA (152,45 euros pour une personne seule en 2014), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS).

conséquence, le FNSA ne financera plus en 2016 que la part « socle » du RSA « jeunes actifs », la prime de Noël ainsi que les frais de gestion de la prime d'activité¹. En conséquence, la prévision de dépenses du FNSA en 2016 s'élève à 666 millions d'euros.

Le FNSA bénéficie, depuis la loi de finances pour 2015², de deux types de ressources :

- une **subvention d'équilibre de l'État**, retracée dans le programme 304, d'un montant de 426 millions d'euros en 2016 (contre 2,3 milliards d'euros en 2015) ;

- une **fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires**, dont le produit est estimé à 200 millions d'euros en 2016³, soit un montant inchangé par rapport à 2015.

Dépenses et recettes du FNSA en 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	2015 (LFI)	2016 (PLF)	Évolution 2015-2016
Dépenses	2 530,9	666	-73,7 %
RSA « activité » France métropolitaine	1 951,4	-	-
RSA Mayotte	1	-	-
RSA « jeunes actifs »	26	14	-46,2 %
Prime de Noël	513	552	7,6 %
Frais de gestion	39,5	60	51,9 %
Ressources	2 530,90	666	-73,7 %
Subvention d'équilibre	2 330,90	426	-81,7 %
Fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité	200	200	0 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

¹ Le montant de ces frais est calculé en appliquant à taux de 1,5 % au montant total estimé des dépenses de prime d'activité.

² La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a procédé à la suppression de l'affectation au FNSA d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine.

³ Cette contribution de 1 % sur les rémunérations des fonctionnaires et agents publics alimente le Fonds de solidarité, qui finance le régime de solidarité des personnes privées d'emploi ou n'ayant pas droit à l'allocation chômage.

Ainsi, la création de la prime d'activité pose la **question du devenir du FNSA**. Le directeur général de la cohésion sociale a indiqué à votre rapporteur spécial que l'architecture actuelle avait été maintenue afin de permettre au législateur d'identifier les sommes versées pour le RSA « jeunes » et la prime de Noël. Votre rapporteur spécial estime toutefois que les **dépenses du FNSA devraient être entièrement budgétisées**, ce qui n'empêcherait pas de présenter dans les documents budgétaires ces différents postes de dépense de manière distincte.

3. Une aide d'urgence pour les départements avant la recentralisation du financement du RSA « socle » ?

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que la part « socle » du revenu de solidarité active est financée par les départements. Afin de compenser aux départements les charges résultant du revenu minimum d'insertion (RMI), puis à compter du 1^{er} juin 2009 du RSA, l'article 59 de la loi de finances pour 2004 a prévu de leur **allouer une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**. Cette part transite par un compte de concours financier¹. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un montant total de TICPE transféré aux départements de 5,88 milliards d'euros.

Toutefois, **la dépense de RSA « socle » connaît une forte progression**, évaluée par l'Assemblée des départements de France (ADF) à 9 % par an depuis 2012. Selon l'ADF, le reste à charge des départements s'élèverait à 3,3 milliards d'euros en 2014 et à 4 milliards en 2015. Cette hausse est liée à l'accroissement du nombre de bénéficiaires du RSA « socle », qui a augmenté de 23 % entre 2010 et 2014 pour s'établir à 1,69 million. En parallèle, les montants forfaitaire du RSA a connu trois revalorisations de 2 % en 2013, 2014 et 2015.

Les départements sont donc **condamnés à financer une prestation sur laquelle ils n'ont aucun levier** puisqu'ils ne fixent ni les conditions d'éligibilité ni les montants versés.

Lors du congrès des départements de France du 15 octobre 2015, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique a indiqué **qu'une dizaine de départements connaissant une situation financière difficile** bénéficieraient d'une aide d'urgence dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année.

Des travaux sont engagés pour étudier les conditions d'une recentralisation du financement du RSA. L'Assemblée des départements de France a fait part de sa volonté de **voir le financement du RSA recentralisé** : « *il est attendu du Gouvernement qu'il organise en priorité la*

¹ Les avances de TICPE aux départements sont retracées dans le programme 833 de la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

recentralisation du financement de l'allocation du RSA en laissant aux départements des recettes dynamiques. L'ADF déterminera en Assemblée Générale extraordinaire avant décembre 2015 les modalités techniques et financières de cette recentralisation »¹.

Un groupe travail entre l'État et les départements a été créé en juillet 2015 à cette fin ; les réflexions portent également sur le financement des deux autres allocations individuelles de solidarité prises en charge par les départements (l'allocation personnalisée d'autonomie - APA - et la prestation de compensation du handicap - PCH -).

D'après la ministre, « ces travaux devront trouver des conclusions au premier trimestre 2016, de sorte que la meilleure visibilité soit donnée aux départements au moment du vote de leurs budgets »².

Le RSA « socle » relève à l'évidence de la solidarité nationale, et il paraît normal que son financement soit assuré par l'État. Toutefois, une telle recentralisation devra tenir compte de la compétence des départements en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA.

4. Le soutien à l'aide alimentaire maintenu en 2016

L'aide alimentaire permet de mettre à disposition des personnes les plus démunies des denrées qui sont distribuées par des réseaux associatifs nationaux ou locaux.

La majorité du financement de l'aide alimentaire provient du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), mis en place pour la période 2014-2020 et dont le programme opérationnel approuvé par le Conseil européen le 31 juillet 2014 prévoit d'octroyer à la France une dotation de 587,39 millions d'euros. Cette dotation est financée par des **crédits européens à hauteur de 499 millions d'euros (85 %)**, via un fonds de concours relevant du programme 304, et par des **crédits nationaux à hauteur de 88,11 millions d'euros (15 %)**.

En 2016, 82,2 millions d'euros seront consacrés à l'aide alimentaire au titre du FEAD (69,87 millions d'euros de contribution européenne et 12,33 millions d'euros de contribution nationale).

Par ailleurs, le programme 304 porte d'autres crédits en faveur des épiceries sociales qui ne sont pas éligibles au FEAD, pour un montant de 8 millions d'euros en 2016, ainsi que des subventions aux associations nationales³ pour leur fonctionnement ainsi que des crédits déconcentrés

¹ Communiqué de presse du 16 octobre 2016.

² Discours de Marylise Lebranchu au 85^e congrès de l'Assemblée des départements de France, 15 octobre 2015.

³ Huit associations bénéficient d'une subvention à ce titre : la Croix-Rouge Française, les Restaurants du cœur, la Fédération française des banques alimentaires, le Secours Populaire

pour assurer la distribution de l'aide alimentaire. Le programme 304 versera également une subvention pour **charge de service public à France Agrimer** en tant qu'organisme intermédiaire dans la gestion du FEAD, grâce à un transfert de crédits par le programme, pour un montant de 2 millions d'euros provenant d'un transfert de crédits du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires ».

Au total, ces financements doivent permettre à plus de **4 millions de personnes** de bénéficier d'une aide alimentaire en 2016.

Les crédits en faveur de l'aide alimentaire en 2016

(en millions d'euros)

		Montant
FEAD	<i>Contribution UE</i>	69,87
	<i>Contribution nationale</i>	12,33
Épiceries sociales		8,07
Subventions aux têtes de réseau associatives nationales		4,47
Aide alimentaire déconcentrée		7,77
Subvention pour charge de service public à France Agrimer		2,022

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

5. La réforme du financement des mesures de protection juridique des majeurs permet davantage de lisibilité pour les mandataires judiciaires

Les personnes majeures qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts en raison d'une altération de leurs facultés mentales ou corporelles font l'objet de **mesures de protections, prononcées par le juge des tutelles**. Elles peuvent être confiées soit à un membre de leur famille, soit à un **mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM)**, c'est-à-dire à un service mandataire, à un mandataire individuel ou à un préposé d'établissement.

Le financement des MJPM est actuellement réparti entre les organismes de sécurité sociale, l'État, ou encore les départements, en fonction des prestations sociales perçues par les personnes concernées :

- **L'État** ne finance que les mesures de tutelle, de curatelle et de sauvegarde pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ;

- **Les organismes de sécurité sociale** financent les mesures de protection des personnes qui reçoivent une prestation sociale (à l'exception de celles relevant du département) ;

- **Les départements** contribuent à hauteur de 0,3 % aux dotations globales des services mandataires s'agissant des mesures d'accompagnement judiciaire des personnes qui perçoivent une prestation sociale à leur charge.

Répartition des financeurs publics en fonction du revenu perçu par la personne protégée en 2015

Prestations sociales	Financier
Allocation aux adultes handicapés (AAH) et ses compléments	Caisse d'allocation familiale (CAF) ou Mutualité sociale agricole (MSA)
Allocation de logement sociale (ALS) ou allocation personnalisée au logement (APL) versées directement à la personne	CAF ou MSA
Revenu de solidarité active (RSA)	État, si tutelle, curatelle ou sauvegarde Département, si mesure d'accompagnement judiciaire
Allocation personnalisée d'autonomie (APA) versée directement à la personne	État, si tutelle, curatelle ou sauvegarde Département, si mesure d'accompagnement judiciaire
Prestation de compensation du handicap (PCH)	État, si tutelle, curatelle ou sauvegarde Département, si mesure d'accompagnement judiciaire
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou les allocations constitutives du minimum vieillesse	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), pour les personnes percevant l'ASPA en complément de leur pension de retraite Service de l'ASPA, si la personne ne perçoit pas de pension de retraite MSA, si la personne perçoit une pension de retraite versée par la MSA Régime spécial, si la personne perçoit une pension de retraite versée par un régime spécial
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), pour les personnes percevant l'ASI en complément de leur pension d'invalidité CARSAT, si la personne a moins de 60 ans et perçoit une pension de retraite Régime spécial si la personne perçoit une pension d'invalidité versée par le régime spécial

Source : projet annuel de performances 2015 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

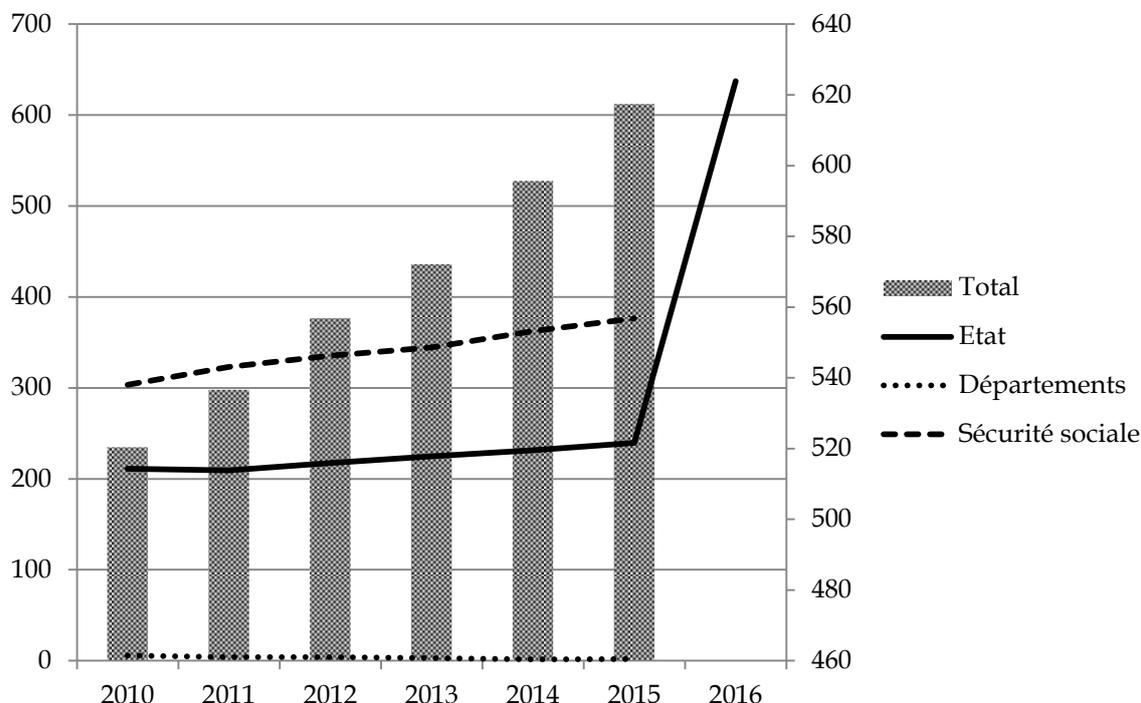
Afin de remédier à la complexité du financement des MJPM en raison de la multiplicité des financeurs et des payeurs, **le projet de loi de finances pour 2016 procède à un transfert de l'ensemble du financement de ces mesures de la sécurité sociale à l'État** ; les financements des départements sont maintenus à leur niveau actuel. L'État sera donc chargé, au niveau local, du paiement des MJPM et de leur contrôle, et pourra solliciter les organismes de sécurité sociale afin qu'ils leur communiquent les données fiscales de leurs allocataires transmises par la direction générale des finances publiques ainsi que les informations sur les prestations que ces organismes leur servent.

En conséquence, **le montant des dépenses de l'État pour 2016 au titre de la protection juridique des majeurs** intègre le transfert de 390 millions d'euros en provenance des organismes pour s'établir à **637,3 millions d'euros**.

La réforme du financement des mesures de protection juridique des majeurs constitue une **mesure de simplification bienvenue pour les mandataires**, qui n'auront dorénavant que l'État (et subsidiairement les départements) comme financeurs. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la pertinence du maintien de la contribution des départements à hauteur de 0,3 %, qui représente une part très faible du financement des MJPM (1,7 million d'euros en 2015, sur 617,4 millions d'euros de dépense totale). D'après les informations qui lui ont été communiquées, ce maintien permet d'éviter d'ouvrir la question des modalités de compensation entre les départements et l'État en cas de transfert. Mais il pourrait être procédé prochainement à une recentralisation totale de ce financement.

Coût des dispositifs de protection juridique des majeurs

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, le nombre de mesures de protection confiées aux MJPM poursuivra sa progression en 2016. 435 001 mesures seront financées, dont :

- **362 584 mesures prises en charge par les services mandataires** (575,9 millions d'euros), soit 83,4 %. Hors transfert de la sécurité sociale, cette dotation augmentera en 2016 en raison d'un effet « volume » (augmentation du nombre de mesures prises de 2 % par rapport à 2015) et d'un effet « prix » (progression de la masse salariale) ;

- **72 417 mesures prises en charge par les mandataires individuels** (61,4 millions d'euros), soit 16,6 %. Le nombre de mesures confiées à des mandataires individuels continue d'augmenter fortement (+ 10 % par rapport à 2015), mais le rythme de la progression diminue par rapport aux années antérieures (+13 % en 2014, + 11,6 % en 2015).

Le coût des mandataires individuels pour l'État connaît une forte progression depuis quelques années : il est passé de 15,4 millions d'euros en 2011 à 34,4 millions d'euros en 2014 (+ 123 %). Celle-ci s'explique pour partie par l'augmentation du nombre de mesures qui leur sont confiées, mais aussi du fait de la revalorisation annuelle de la rémunération indexée sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). **Cette indexation a été supprimée en 2015** afin de limiter la progression des

dépenses, ce qui conduit à un gel du tarif de rémunération des mandataires individuels.

Comme le relève l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport de juillet 2014, le nombre de mesures de protection juridique *« devrait croître fortement dans les prochaines décennies sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre des cas de troubles dégénératifs, elle-même liée à l'allongement de la durée de la vie, l'augmentation très forte de l'espérance de vie des personnes handicapées, mais aussi la précarisation d'une partie de la population et l'affaiblissement des solidarités familiales »*¹.

L'IGAS recommande de rétablir les bases d'une meilleure maîtrise de ce dispositif, par *« l'application pleine et entière des principes de nécessité, subsidiarité et de proportionnalité, rappelée par la loi de 2007 et dont l'effectivité n'est pas aujourd'hui pleinement assurée »*. En effet, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs **prévoyait une gradation des mesures de protection et d'accompagnement des majeurs**. Afin d'éviter le placement sous protection juridique par des mesures de sauvegarde de justice, de tutelle ou de curatelle, la loi prévoit que les départements puissent mettre en place une mesure alternative lorsque l'altération des facultés mentales des personnes n'est pas constatée : la **mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)**.

Les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP)

La mesure d'accompagnement social personnalisé (article L. 271-1 du code de l'action sociale et des familles) est une mesure administrative dont le but est de permettre au majeur concerné de gérer à nouveau ses prestations sociales de manière autonome. À cette fin, la personne bénéficie d'une aide à la gestion de ses prestations sociales et d'un accompagnement social individualisé mis en œuvre par les services sociaux du département.

Cette mesure concerne **toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources**. Elle prend la forme d'un contrat d'accompagnement social personnalisé, susceptible d'être modifié, qui contient des engagements réciproques entre le département et la personne concernée.

Il existe trois niveaux de MASP ; deux sont contractuels, le troisième est contraignant :

- le premier niveau consiste en un accompagnement social et budgétaire ;
- le deuxième niveau inclut la gestion des prestations sociales perçues par l'adulte, y compris les prestations sociales versées du fait des enfants, sauf si ces dernières ont donné lieu à une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) ;

¹ Inspection général des affaires sociales, *Financement par les organismes de sécurité sociale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs*, juillet 2014.

- le niveau 3 est contraignant (article L. 271-5). Si le majeur refuse ou ne respecte pas le contrat, et qu'il n'a pas payé son loyer depuis 2 mois, le président du conseil général peut demander au juge d'instance que les prestations sociales soient directement versées au bailleur à hauteur du loyer et des charges dus. Ce prélèvement ne peut excéder 2 ans renouvelables, sans que sa durée totale excède 4 ans. Il ne peut pas avoir pour effet de le priver des ressources nécessaires à sa subsistance et à celle des personnes qu'il a à sa charge. Le président du conseil général peut à tout moment demander au juge d'instance de faire cesser cette mesure.

Une contribution peut être demandée à la personne ayant conclu un contrat d'accompagnement social personnalisé. Son montant est fixé par le président du conseil général en fonction des ressources de l'intéressé, dans la limite d'un plafond.

La durée de la mesure peut être fixée de 6 mois à 2 ans, renouvelable après évaluation préalable. La durée totale ne peut excéder 4 ans. La mesure prend fin au terme du contrat s'il a fourni les effets souhaités.

Le président du conseil général rapporte au procureur de la République la situation sociale, financière et médicale de la personne, ainsi que le bilan des actions menées auprès d'elle. Le procureur peut alors, s'il l'estime nécessaire, saisir le juge des tutelles aux fins d'ouverture d'une mesure plus contraignante (mesure d'accompagnement judiciaire, sauvegarde de justice, curatelle, tutelle).

Source : DGCS

Or, peu de départements se saisissent de cette possibilité – d'après le directeur général de la cohésion sociale, seules 10 000 mesures d'accompagnement sont mises en place par an. **La maîtrise du coût des mesures de protection juridique passerait donc par une application des principes de la loi de 2007**, ce qui irait dans le sens des intérêts des personnes concernées en permettant d'éviter le recours trop rapide aux mesures les plus privatives de liberté.

6. La mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)

Une nouvelle action est créée au sein du programme 304 visant à financer la mise en place d'une **aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS) à compter du 1^{er} janvier 2016**.

Cette aide, prévue à l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, a été **créée par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable**¹. Mais le décret d'application de cette mesure n'avait pas été pris, en raison notamment des difficultés posées au regard du droit

¹ Article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

communautaire par la mesure telle qu'initialement conçue¹. Suite au rapport de la mission d'information parlementaire sur les immigrés âgés², qui avait préconisé de relancer la mise en place de cette aide, la loi de programmation pour la ville du 21 février 2014³ a modifié les dispositions de l'article concerné et le décret d'application a finalement été adopté le 6 octobre 2015⁴.

Les conditions d'éligibilité à cette aide sont très restrictives : elle est ouverte aux ressortissants étrangers en situation régulière, âgés d'au moins soixante-cinq ans ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail, vivant seul dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale, qui justifient d'une résidence régulière ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide⁵, qui ont fait valoir les droits aux pensions de retraite auxquelles ils peuvent prétendre, qui effectuent des séjours dans leur pays d'origine supérieurs à six mois par an, et dont les ressources annuelles sont inférieures à 6 600 euros.

L'AFRS vise en réalité un public très précis : les travailleurs immigrés, appelés « *chibanis* », arrivés en France durant les « Trente Glorieuses », qui résident depuis dans des foyers de travailleurs migrants et disposent de faibles ressources. D'après le Gouvernement, **environ 10 000 à 15 000 personnes bénéficieront de cette aide en 2016**. Elle doit permettre aux personnes concernées de bénéficier d'un soutien financier venant **compenser la perte de certaines prestations sociales servies sous condition de résidence** (en particulier les aides personnelles au logement et l'allocation de solidarité aux personnes âgées), lors de leurs retours prolongés dans leurs pays d'origine.

Le montant annuel d'aide versé est de 6 600 euros lorsque les ressources du demandeur sont inférieures à 600 euros par an, et **décroit à mesure que ces ressources augmentent pour atteindre le plafond de 6 600 euros** (l'aide est alors de 600 euros par an, soit 50 euros par mois).

Le coût annuel de cette aide, financée par l'État, est estimé à **60 millions d'euros**.

¹ Dans sa version initiale, l'article L. 113-7 du code de l'action sociale et des familles excluait du bénéfice de l'aide les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ce qui contrevenait aux règles communautaires de non-discrimination.

² Rapport d'information n°1214 fait au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés par MM. Denis Jacquat et Alexis Bachelay.

³ Article 16 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁴ Décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 relatif à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et à la création d'un fonds de gestion.

⁵ Cette condition ne s'applique pas ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse remplissant les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et ayant résidé en France durant les trois mois précédant la demande.

Votre rapporteur spécial salue la mise en place de cette aide qui permettra aux personnes âgées immigrées de ne pas être privées des ressources issues de prestations sociales lorsqu'elles effectuent de longs séjours dans leur pays d'origine. **Les conditions strictes d'éligibilité permettent de s'assurer qu'elle s'adressera bien au public visé.** Il conviendra toutefois de s'assurer que les personnes éligibles soient bien informées de la possibilité de recourir à cette aide, le Gouvernement n'ayant pas fixé d'objectif de taux de recours.

II. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE RÉCHERCHE D'ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES

Le programme 157 constitue le principal programme de la mission en termes budgétaires. Il représente, pour l'année 2016, une **dépense totale de 11,6 milliards d'euros, soit 63,5 % des crédits de la mission.**

La majorité des crédits est concentrée sur les actions 02 et 03 relatives au financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

Contrairement aux années précédentes, **ce programme connaît une évolution maîtrisée des crédits en 2016**, de 0,1 % (contre + 1,4 % en 2014 et + 2,4 % en 2015), qui s'explique principalement par la stagnation des dépenses d'AAH en raison des réformes envisagées relatives aux modalités de revalorisation de cette prestation et de mode de calcul des ressources des bénéficiaires.

Les crédits dédiés aux maisons départementales des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) connaissent une augmentation de 1,4 %, grâce à des transferts de crédits d'autres programmes (cf. *infra*). De même, les crédits visant à financer les ESAT sont en très légère progression (+ 0,2 %), afin d'accompagner l'évolution de la masse salariale de ces établissements.

Évolution des crédits de paiement du programme 157 entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Action 01 – Évaluation et orientation des personnes handicapées	56,8	57,6	1,4 %
Action 02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 748	2 754,6	0,2 %
Action 03 – Ressources d'existence	8 762,7	8 762,8	0,0 %
Action 04 – Compensation des conséquences du handicap	16,9	16,4	-3,2 %
Action 05 – Personnes âgées	3	2,4	-22 %
Action 06 – Pilotage du programme	3,8	3,7	-0,6 %
Total programme 157	11 591,3	11 597,6	0,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

1. Le scandale des personnes handicapées françaises contraintes de s'expatrier en Belgique

Bien que les financements des établissements médico-sociaux prenant en charge des personnes handicapées ne soient pas retracés dans cette mission – à l'exception des crédits des ESAT-, votre rapporteur spécial souhaite dénoncer la situation de nombreuses personnes handicapées qui, faute de places en France, sont contraintes de partir en Belgique afin de trouver une solution d'accueil.

Environ **6 000 personnes handicapées françaises (1 500 enfants et 4 500 adultes) sont prises en charge en Belgique**, faute de trouver une place dans des établissements en France.

La prise en charge de ces personnes dans les établissements belges est principalement financée par les organismes de sécurité sociale, à travers les crédits de l'objectif général de dépenses (OGD) géré par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ainsi que par les conseils départementaux. D'après le Gouvernement, les sommes versées

annuellement par l'assurance-maladie à des établissements belges accueillant des personnes handicapées françaises s'élèvent à **82 millions d'euros**.

Il est inacceptable que des familles soient laissées sans solution et doivent partir en Belgique pour trouver une place pour leurs proches. Cette situation est loin de ne concerner que les personnes habitant dans les régions frontalières de la Belgique, qui ne représenteraient qu'un tiers des personnes accueillies dans des établissements belge. En effet, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, un tiers de ces personnes viennent de la région parisienne et un tiers du reste de la France. **Ce n'est donc pas du fait de la proximité géographique, mais bien en raison du manque de places en France** que des personnes sont obligées de s'exiler en Belgique.

Lors du déplacement effectué en Belgique, votre rapporteur spécial a rencontré des représentants de l'Agence wallonne pour l'insertion des personnes handicapées (AWIPH), un organisme public placé sous la tutelle du ministre wallon chargé de l'action sociale, qui est notamment responsable de l'agrément et du financement des établissements accueillant des personnes handicapées. Ceux-ci ont confirmé la situation décrite par les associations de personnes handicapées françaises, et en particulier **l'existence d'établissements accueillant quasi-exclusivement des personnes françaises**. Afin de rentabiliser ces structures, il n'est pas rare que des établissements procèdent à un démarchage des familles en France. La création d'établissements attire même de nouveaux investisseurs, comme les multinationales du soin.

Afin de s'assurer du niveau de qualité de de la prise en charge des personnes handicapées en Belgique, un **accord-cadre a été signé entre la France et la Wallonie** le 21 décembre 2011, et est entré en vigueur le 1^{er} février 2014. Cet accord permet aux agences régionales de santé (ARS) et aux départements financeurs d'accéder aux résultats des audits de qualité menés par l'AWIPH dans les établissements accueillant des personnes françaises. Pourtant, l'AWIPH elle-même a reconnu que, malgré les contrôles réalisés régulièrement, « *la qualité de la prise en charge était perfectible* », et que certains établissements posaient de vraies difficultés.

Le 8 octobre 2015, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes Marisol Touraine et la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées Ségolène Neuville ont annoncé la **mise en place d'un fonds d'amorçage doté de 15 millions d'euros afin de « créer des places en France et éviter les départs en Belgique »**. Ce fonds doit permettre de financer des renforts de personnels dans les établissements médico-sociaux de proximité ainsi que des créations de place sur mesures dans ces établissements. Ce montant est toutefois bien faible au regard des enjeux et des montants qui seraient nécessaire pour développer un nombre de places suffisant pour les personnes en attente de solution. D'après

l'association UNAPEI, 47 000 personnes handicapées seraient en attente de placement en France.

Un effort bien plus important doit être réalisé en direction des personnes handicapées, afin d'augmenter le nombre de places nouvelles créées et le développement de solutions de proximité.

2. La recherche d'une maîtrise des dépenses d'AAH qui fragilise les ressources des personnes handicapées

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un **minimum social versé, sous conditions de ressources, aux personnes handicapées**. Elle est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle peut se cumuler avec des ressources personnelles, dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 9 691,8 euros pour une personne seule sans enfant au 1^{er} septembre 2015¹. Le montant de l'allocation à taux plein est de 807,65 euros par mois depuis le 1^{er} septembre 2015.

Afin de bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un **taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %** (« AAH 1 ») ;

- soit d'un **taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et présenter une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi** (« AAH 2 ») ne pouvant être compensée par des mesures d'aménagement du poste du travail.

Ces conditions sont appréciées par les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Les dépenses d'AAH sont en forte hausse **depuis plusieurs années**, liée à la fois aux revalorisations annuelles au 1^{er} septembre en fonction de l'inflation prévisionnelle de l'année en cours (cette revalorisation a été de 0,9 % en 2015²), et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de cette allocation. Ainsi, le **nombre de bénéficiaires de l'AAH est passé de 848 806 en 2008 à 1 041 775 en 2014**, soit une augmentation de près de 23 %. D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, le nombre de bénéficiaires devrait poursuivre sa progression et s'établir entre 1 076 300 et 1 085 600 en 2016.

¹ Ce plafond est doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

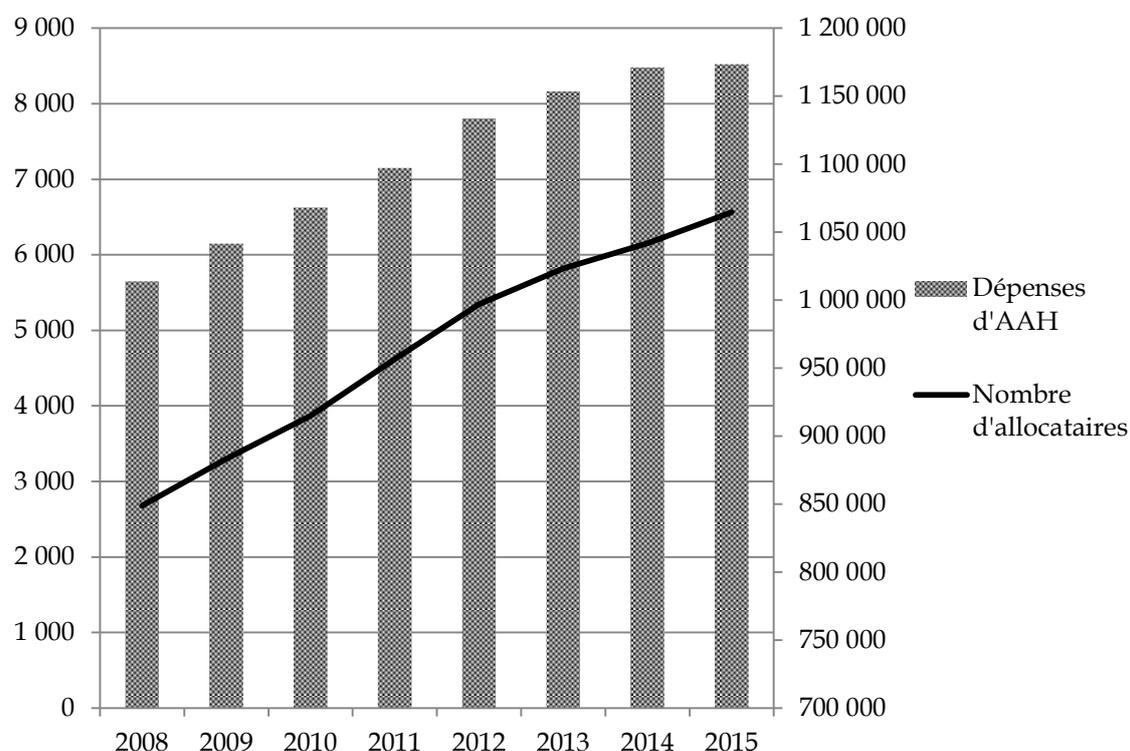
² Décret n° 2015-1233 du 6 octobre 2015 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

Ceci est principalement dû au report de l'âge légal de départ à la retraite, qui induit une augmentation progressive du nombre d'allocataires de l'AAH de 60 et 61 ans. Comme l'a indiqué le ministère des affaires sociales à votre rapporteur : « en 2015, l'âge d'ouverture des droits à pension de vieillesse sera de 61 ans et sept mois ; sept douzième des personnes ayant eu 60 ans en 2014 resteront dans le dispositif ». La réforme des retraites contribuerait ainsi à 0,8 point de croissance des dépenses d'AAH.

Au total, **les dépenses d'AAH ont augmenté de 6 % par an depuis 2008** ; cette hausse devrait être de 3,3 % en 2015.

Évolution du nombre d'allocataires et des dépenses d'AAH depuis 2008

(en millions d'euros)



Note de lecture : La dépense d'AAH est déterminée par l'échelle de gauche. Le nombre d'allocataires est déterminé par l'échelle de droite. Les chiffres de l'année 2015 sont prévisionnels.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Afin d'enrayer la progression de ces dépenses le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre deux mesures en 2016.

D'une part, **les règles de revalorisation de l'AAH seront revues**, dans le cadre d'une réforme globale des modalités de revalorisation des

prestations sociales inscrite à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2016. Alors qu'actuellement la revalorisation s'effectue en fonction de l'inflation prévisionnelle, sans application de mécanisme correctif si l'inflation constatée au titre de l'année précédente diffère de celle retenue initialement, **cet article propose une nouvelle règle de revalorisation unique fondée sur l'inflation constatée sur les douze derniers mois** par l'Insee¹. Dans le contexte de faible inflation actuelle, ceci **conduira à limiter sensiblement le montant de la revalorisation**. Ainsi, tandis que le projet de loi de finances initiale pour 2015 a été construit sur une prévision d'inflation de 0,9 %, l'inflation constatée sur les neuf premiers mois de l'année est très faible (0,02 %). **L'application du mode de revalorisation proposé aurait donc conduit à une quasi absence de revalorisation de l'AAH au 1^{er} septembre 2015**. L'article 33 du projet de loi de finances prévoit également de ramener au 1^{er} avril la date de revalorisation de l'AAH, au lieu du 1^{er} septembre.

D'autre part, le Gouvernement avait prévu de **revoir les règles d'évaluation des ressources des bénéficiaires dans le calcul de l'AAH**, en intégrant dans la « base ressource » de l'allocation les revenus du patrimoine non fiscalisés.

Le présent projet de loi de finances prévoyait ainsi une **stagnation des crédits de l'AAH, qui s'établiraient à 8,5 milliards d'euros en 2016**. Les deux mesures précitées seraient donc venues compenser la revalorisation de l'AAH du 1^{er} septembre 2015 qui aura des effets en année pleine ainsi que la progression du nombre d'allocataires attendue en 2016 (environ 20 000 allocataires supplémentaires, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial).

Face à la mobilisation des associations, la révision des modalités de prise en compte des ressources des bénéficiaires de l'AAH, qui aurait lourdement pénalisé les personnes concernées, a été abandonnée. Votre rapporteur se félicite de cet abandon. **Il aurait été honteux de vouloir faire des économies en réduisant le montant d'AAH** pour quelques centaines d'euros détenus sur un livret d'épargne réglementé. **L'AAH n'est pas une allocation comme les autres**, puisqu'elle vient garantir un minimum de ressources pour des personnes qui sont en incapacité de travailler.

Suite à l'abandon de cette réforme, le Gouvernement a présenté un amendement visant à majorer les crédits du programme 157 de 90 millions d'euros, portant la dépense prévue d'AAH à 8,605 milliards d'euros. **Malgré cet abondement de crédits, il est fort probable, comme les années précédentes, les dépenses d'AAH soient supérieures aux prévisions en 2016**. En 2015, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, ces dépenses devraient s'élever à 8,8 milliards d'euros au lieu des

¹ Un mécanisme de « bouclier » est instauré garantissant le maintien des prestations à leur niveau antérieur en cas d'inflation négative.

8,5 milliards d'euros prévus¹. Il n'y a aucune raison pour que les dépenses de 2016 ne soient pas au moins égales à ce montant, ce qui implique une sous-budgétisation de 200 millions d'euros.

3. Les MDPH sont engagées dans un vaste processus de réforme salubre

L'action 1 du programme 157 finance la participation de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ces crédits permettent de financer :

- la **contribution de l'État au fonctionnement général des MDPH** ;

- la **compensation financière des vacances d'emploi** au titre des personnels initialement mis à disposition par l'État et qui n'ont pas été remplacés après leur départ en retraite ou leur réintégration dans leur administration d'origine².

Les MDPH sont chargées de l'évaluation des besoins des personnes handicapées et de leur orientation, à travers la définition d'un plan de compensation. Elles sont également compétentes pour se prononcer sur l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation d'éducation enfant handicapé (AEEH) ou de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

En 2016, la **dotation de l'État s'élèvera à 57,6 millions d'euros, en hausse de 1,4 % par rapport à 2015**. Cette hausse s'explique par des transferts de crédits en provenance des programmes 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (0,2 million d'euros) et 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (1,3 million d'euros). À cette dotation s'ajoutera, comme l'année précédente, une contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie de 10 millions d'euros, qui transite par le programme 157 via un fonds de concours, portant l'aide totale à 67,6 millions d'euros.

Cette augmentation des crédits doit **permettre d'accompagner l'évolution du fonctionnement et des pratiques professionnelles des MDPH**, recommandée par le rapport de Denis Piveteau de 2014³, et qui se poursuivra en 2016.

¹ D'après le ministère des affaires sociales, la levée de la réserve de précaution sera sollicitée et des mesures de fin de gestion sont probables afin de compenser les besoins en 2015.

² 693 postes ont été compensés en 2014.

³ Denis Piveteau, « Zéro sans solution » : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches, 20 juin 2014.

Le rapport « Zéro sans solution »

Le rapport de Denis Piveteau fait plusieurs propositions visant à revoir les modalités d'accompagnement des personnes handicapées. S'agissant du fonctionnement des MPDH, le rapport préconise de :

- **remplacer l'actuelle décision d'orientation unique par deux décisions distinctes et consécutives** : une décision d'orientation qui permet de mesurer le besoin et détermine la prise en charge souhaitable, puis l'élaboration d'un plan d'accompagnement qui indique la prise en charge possible, en fonction des solutions disponibles ;

- **faciliter le recentrage du travail des MDPH sur l'accompagnement des situations complexes**, en procédant à des simplifications des procédures d'évaluation des besoins et d'octroi des prestations ;

- **permettre aux MDPH de convoquer, dans les cas les plus complexes, des « groupes opérationnels de synthèse »** réunissant l'ensemble des acteurs de l'accompagnement afin de trouver la solution individuelle adaptée ;

- **faire en sorte que les multiples listes d'attente des établissements dérivent d'une liste unique, gérée par les MDPH**, avec un système de suivi des orientations.

Source : Rapport « Zéro sans solution », juin 2014.

Lors de la conférence nationale du handicap du 11 décembre 2014, le président de la République François Hollande a annoncé des **mesures de simplification permettant d'alléger les tâches des MDPH**, en particulier l'allongement possible jusqu'à cinq ans de la durée d'attribution de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) lors le taux d'invalidité est compris entre 50 % et 80 % et la création d'une carte « mobilité inclusion » en remplacement de la carte de stationnement et de la carte de priorité.

Le **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement** actuellement en discussion au Parlement contient également des dispositions concernant les MDPH. Il prévoit en particulier d'enrichir les données transmises par les MDPH à la CNSA, il encadre le processus de création des maisons départementales de l'autonomie regroupant els MPDH et les services des conseils généraux chargés de la prise en charge des personnes âgées.

Un des principaux chantiers en cours concerne la **mise en œuvre d'un système d'information commun aux MDPH**, qui permettraient d'avoir une vision globale sur le nombre de personnes qui ont fait l'objet d'une décision d'orientation et qui sont en attente de placement. Lors de son contrôle budgétaire sur les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), **votre rapporteur spécial a pu mesurer combien il était difficile d'avoir des informations fiables sur le nombre de personnes placées en établissements ou sur liste d'attente**. La CNSA a mandaté

l'Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP-santé) afin de réaliser une étude de faisabilité, qui devrait rendre ses conclusions fin 2015.

De même, afin d'améliorer le traitement des demandes des personnes, une **expérimentation « IMPACT »** est menée dans les départements du Nord et du Calvados, dont les résultats devraient être connus prochainement. Comme le ministère des affaires sociales l'a indiqué à votre rapporteur spécial, il s'agit en particulier de tester de nouvelles modalités de relation avec l'utilisateur ainsi que de nouveaux processus de traitement internes (nouveau dossier de demande, télé-service permettant une saisie de la demande et un envoi à la MDPH).

Ces diverses évolutions vont dans le bon sens, et montrent que la question de l'amélioration des modalités d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées a enfin été prise à bras le corps. Il convient désormais de tirer rapidement les enseignements des études menées afin de les déployer sur l'ensemble du territoire national.

4. ESAT : statut quo en attendant le transfert de leur financement vers l'assurance-maladie

Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont des établissements médico-sociaux qui accueillent des personnes handicapées dont les capacités de travail ne leur permettent ni de travailler dans une entreprise ordinaire ni d'exercer une activité professionnelle indépendante. Ils ont une double vocation à la fois médico-sociale d'accompagnement des personnes accueillies dans l'exercice de leur activité professionnelle, et économique, de production de biens et services marchands.

Contrairement aux autres établissements pour personnes handicapées, qui sont financés à travers les crédits de l'assurance-maladie via l'objectif général de dépenses (OGD) réparti par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les ESAT sont financés par l'État. Le programme 157 permet de prendre en charge :

- la **dotation globale de fonctionnement des ESAT**, pour un montant de 1 477,1 millions d'euros en 2016, en hausse de 0,6 % par rapport à 2015. Elle permettra de financer un nombre total de place de 119 216. Ainsi, le gel de la création de places nouvelles qui s'applique depuis 2013 se poursuivra, et l'augmentation de la dotation permettra essentiellement d'accompagner l'évolution attendue de la masse salariale des ESAT, c'est-à-dire le personnel encadrant, de 1 %.

- la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)**, pour un montant de 1 276 millions d'euros, soit un montant légèrement inférieur à celui de 2015 (- 0,1 %). La GRTH permet d'assurer aux travailleurs en ESAT un niveau de rémunération au moins égal à 55 %

du SMIC, l'État venant compléter les rémunérations versées par l'établissement ;

- le **plan d'aide à l'investissement**, doté de 1,5 million d'euros. Comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le rappeler plusieurs fois, ce montant est largement insuffisant pour assurer la rénovation des établissements et la modernisation de leurs outils productifs.

L'effort en direction des ESAT est donc maintenu à son niveau antérieur, alors même que des milliers de personnes handicapées sont en attente de placement en ESAT. D'après le dernier recensement réalisé par la CNSA, 12 806 personnes avaient fait l'objet d'une décision d'orientation en ESAT et étaient en attente de placement en 2012¹ - ces chiffres étant fortement sous-évalués, un nombre élevé de MPDH n'ayant pas communiqué leurs données.

À défaut de créer des places supplémentaires, le ministère des affaires sociales a adopté en mai 2015 un **plan d'actions pour l'adaptation du secteur protégé afin notamment de faciliter l'insertion des personnes en milieu ordinaire de travail**. Si votre rapporteur spécial soutient les mesures qui encouragent l'emploi des personnes handicapées en entreprises et le développement de passerelles entre secteur protégé et milieu ordinaire de travail, il rappelle **que la sortie d'ESAT ne peut concerner qu'un nombre réduit de travailleurs qui le peuvent et le veulent**.

Sous couvert de favoriser l'intégration des personnes handicapées hors milieu institutionnel, dans un objectif d'accessibilité universelle, il est à craindre que les actions menées soient surtout une **manière de pallier les restrictions budgétaires et de compenser le gel des créations de place**. Désinstitutionnalisation ne doit pas rimer avec dégradation de la prise en charge, et donc de la qualité de vie des personnes handicapées au travail.

Par ailleurs, l'article 46 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit de **transférer le financement des ESAT à l'assurance-maladie au 1^{er} janvier 2017**. Les dotations des ESAT seraient donc prises en charge au sein de l'OGD.

Selon l'exposé des motifs, le financement actuel « *présente l'inconvénient de conduire à la dissociation stricte de la tarification des ESAT de celles d'autres établissements ou services d'accueil et d'accompagnement des personnes handicapées financés par l'OGD, alors même qu'ils sont souvent gérés par une même association* ». Une telle dissociation conduirait ces associations à ne pas pouvoir conclure des contrats pluriannuels d'objectif et de moyens (CPOM) couvrant l'ensemble des financements perçus, et créerait des

¹ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, « MDPH : Une adaptation continue, Synthèse des rapports d'activité 2012 des maisons départementales des personnes handicapées », décembre 2013.

obstacles aux reconfigurations de l'offre de prise en charge par ces établissements.

Cette réforme, qui aligne le mode de financement des ESAT sur celui des autres établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées **permettra en effet davantage de lisibilité pour les associations gérant des structures pour personnes handicapées**. Elle accentuera la séparation entre la sphère médico-sociale, gérée par la CNSA, et les aspects professionnels gérés par l'État – le financement de la GRTH restera à la charge de ce dernier.

III. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : LE RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION ET CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Le programme 137 porte les crédits destinés à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à lutter contre les violences faites aux femmes. Ce programme connaît un léger changement de maquette dans le présent projet de loi de finances : **l'action 14 est fusionnée avec l'action 11, qui est renommée « Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale »** et voit en conséquence ses crédits plus que doubler.

Les crédits de ce programme permettent principalement de financer des associations favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes, luttant contre les violences sexistes ou contre la prostitution, au niveau national comme au niveau local.

Le programme 137 est traditionnellement le « **parent pauvre** » de la mission « **Solidarité** » : **ses crédits connaissent une baisse régulière depuis quelques années**. Ainsi, entre 2010 et 2014, les crédits de ce programme ont baissé de 21 %.

Cette baisse supportée principalement par l'action 13, qui porte les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes¹. En 2016, les crédits de cette action, de même que ceux dédiés aux actions et aux expérimentations en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale continuent de baisser. En effet, la nouvelle action 11 est dotée de 5,02 millions d'euros en 2016, soit 22 % de moins que les actions 11 et 14 dont elle est issue en 2015 (6,5 millions d'euros).

La baisse ces crédits de la mission est toutefois plus que compensée par mise en place du **fonds pour la prévention de la prostitution et**

¹ Les dépenses liées aux loyers de ces délégations régionales sont quant à elles financées par le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées, dont la mise en place est prévue par proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées actuellement en discussion au Parlement. La création de ce fonds conduit à majorer les crédits de l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains », grâce à un transfert de crédits d'un montant de 2,8 millions d'euros de trois programmes budgétaires : 1 million d'euros en provenance du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », 1 million d'euros en provenance du programme 101 « Accès au droit et à la justice » et 0,8 million d'euros en provenance du programme 176 « Police nationale ».

Au total, les crédits du programme 137 connaissent donc une augmentation de 6,6 %, pour s'établir à 27 millions d'euros.

Évolution des crédits de paiement du programme 137 entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Action 11 - Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale (<i>libellé modifié</i>)	2,12	5,02	137,5%
Action 12 - Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	15,18	15,75	3,8%
Action 13 - Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,39	1,20	-13,9%
Action 14 - Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (<i>supprimée en 2016</i>)	4,38	-	
Action 15 - Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	2,24	4,98	122,7%
Total programme 137	25,3	26,96	6,6%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

1. La promotion de l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les violences sexistes

La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutte contre les violences sexistes portée par ce programme se traduit

principalement par des **subventions accordées à des associations**. Le ministère des affaires sociales a indiqué, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, que « *la priorité a été donnée au financement d'associations assurant des missions pouvant être assimilées à des missions de service public ou d'intérêt collectif* ». En conséquence, des objectifs sont assignés à ces associations, qui s'inscrivent dans le cadre des priorités ministérielles. Ces subventions permettent de financer à la fois les têtes de réseau, certains dispositifs nationaux, mais aussi des projets ciblés.

Le tableau ci-dessous retrace les dix associations recevant les subventions les plus importantes, ainsi que les objectifs fixés dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Ces **subventions sont gelées depuis 2013**.

Répartition des dix plus importantes subventions aux associations par le programme 137

(en euros)

Association	Subvention 2014	Subvention 2015	Subvention prévue pour 2016	Objet du financement
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1 320 00	1 320 00	-	Accès aux droits et lutte contre les violences faites aux femmes
Collectif féministe contre le viol (CFCV)	312 500	312 500	312 500	Soutien aux femmes victimes de viols et d'agressions sexuelles (notamment permanence téléphonique)
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)	235 000	235 000	235 000	Soutien aux femmes victimes de discriminations ou violences sexistes au travail

Mouvement français pour le planning familial (MFPF)	213 000	213 000	-	Mise en place d'un réseau national de lutte contre les violences faites aux femmes
Accompagnement lieu d'accueil (ALC)	170 000	170 000	-	Favoriser l'accueil et la protection de victimes de la traite des êtres humains
Mouvement du nid	80 000	80 000	-	Prévention et lutte contre la prostitution
Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)	60 000	60 000	-	Aide aux personnes victimes d'esclavage domestique
Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS)	42 000	42 000	42 000	Prévention des mutilations sexuelles et des mariages forcés
France Active	37 000	42 000	-	Promotion de l'entrepreneuriat des femmes et de l'accès au crédit bancaire
Amicale du nid	35 000	35 000	-	Prévention des risques prostitutionnels auprès des jeunes et des élèves

Note : Dans la mesure où les conventions pluriannuelles d'objectif de sept associations arrivent à échéance fin 2015, les montants prévisionnels de leurs subventions en 2016 n'étaient pas encore connus au moment de la rédaction de ce rapport.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Comme indiqué précédemment, les crédits dédiés aux actions visant à favoriser l'égalité femmes-hommes sont en baisse en 2016. Afin de favoriser l'égalité professionnelle, **le Gouvernement accorde moins de**

moyens aux projets et actions de sensibilisation, mais il renforce par ailleurs les obligations des entreprises. Ainsi, depuis la loi du 4 août 2014¹, les entreprises de plus de cinquante salariés qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'égalité professionnelle sont privées d'accès à la commande publique, pour les contrats conclus depuis le 1^{er} décembre 2014. Le projet annuel de performances de la présente mission rappelle qu'en 2012, 130 000 entreprises étaient concernées par les marchés publics, pour un montant de 75 milliards d'euros.

Les moyens alloués à la lutte contre les violences faites aux femmes sont, au contraire, en progression. Ceci traduit la mise en place des engagements pris dans le cadre du 4^e plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes 2014-2016, qui prévoit notamment une extension du dispositif téléphonique d'accompagnement des femmes victimes de violences (39.19 « Violences femmes info ») désormais accessible sept jours sur sept ainsi que le renforcement du nombre d'accueil de jour.

2. La création du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées

La proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel actuellement en cours de discussion au Parlement prévoit la création d'un **fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**. Ce fonds a pour objet de soutenir les initiatives relatives à l'insertion des personnes prostituées, de prévenir l'entrée dans la prostitution et de sensibiliser les populations aux effets de la prostitution sur la santé. Le fonds financera notamment le versement d'aides financières spécifiques aux personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution.

Ce fonds bénéficierait de **trois types de financements** :

- des **crédits versés par l'État**, portés par le présent programme 137, pour un montant de 2,8 millions d'euros ;

- des **recettes provenant de la confiscation des biens et produits** des personnes et réseaux coupables de traite des êtres humains et de proxénétisme, réalisée par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) ;

¹ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

- d'un montant, déterminé annuellement par arrêté interministériel, prélevé sur le **produit des amendes acquittées par les personnes ayant eu recours à la prostitution**¹.

Les crédits budgétaires dédiés au financement de ce fonds sont issus de transferts de trois programmes budgétaires (cf. *supra*). Le montant total des dépenses annuelles prises en charge par le fonds est estimé, pour les trois premières années, à **20 millions d'euros**.

Par ailleurs, le programme 137 permet de financer, au niveau national, des associations têtes de réseau en matière de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, pour un montant de 0,41 million d'euros, ainsi que des actions au niveau déconcentré d'accompagnement social des personnes prostituées et de prévention auprès des jeunes.

IV. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : LES INCERTITUDES LIÉES À LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES RÉGIONS

1. La recherche d'une efficience accrue sur les moyens de fonctionnement pour compenser l'augmentation des dépenses de personnel

Le programme 124 porte l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux. Il englobe en particulier les **dépenses de fonctionnement et de personnel liées aux directions centrales et régionales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, ainsi que la contribution de l'État au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS)**.

Les dépenses du présent programme se répartissent quasiment à parts égales entre des dépenses de personnel (48,7 %) et des dépenses de fonctionnement (50,1 %).

La **réorganisation des ministères sociaux** intervenue en 2013 a conduit à la création du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), qui comporte trois directions, dont la direction des finances, des achats et des services dont la directrice est responsable du présent programme. Il gère les moyens des fonctions supports des ministères inclus dans le présent programme, mais également du ministère du travail et de l'emploi. La présentation budgétaire par « missions » conduit donc à avoir une vision partielle de l'ensemble des dépenses pilotées par le SGMAS.

¹ L'article 16 de la proposition de loi en cours d'examen modifie l'article 225-12-1 du code pénal pour sanctionner d'une contravention de la cinquième classe le recours à l'achat d'actes sexuels.

Évolution des crédits de paiement du programme 124 entre 2015 et 2016

(en millions d'euros)

	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Action 10 – Fonctionnement des services	20	18,7	-6,1 %
Action 11 – Systèmes d'information	27,3	27,9	2,2 %
Action 12 – Affaires immobilières	73,7	73,7	0,1 %
Action 14 – Communication	5,8	5,7	-0,3 %
Action 15 – Affaires européennes et internationales	6,4	6	-7,4 %
Action 16 – Statistiques, études et recherche	10	10	0,0 %
Action 17 – Financement des agences régionales de santé	599,4	598,4	-0,2 %
Action 18 – Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	245,8	233,8	-4,9 %
Action 19 – Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	298,3	322	7,9 %
Action 20 – Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	14	14,3	1,9 %
Action 21 – Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	43,6	43,3	-0,6 %
Action 22 – Personnels transversaux et de soutien	125,7	115,1	-8,4 %
Action 23 – Autres dépenses de personnel	21,8	26,8	22,7 %
Total programme 124	1 491,7	1 495,8	0,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Contrairement aux années précédentes, **le programme 124 connaît une augmentation de ses crédits en 2016** ; ceux-ci qui s'établiront à 1 491,7 millions d'euros contre 1 495,8 millions d'euros en 2015 (+ 0,3 %). Cette hausse cache toutefois des évolutions disparates selon les dépenses considérées. Comme l'a indiqué la directrice des finances, des achats et des

services à votre rapporteur spécial, le SGMAS cherche à réaliser des gains d'efficacité sur les charges de fonctionnement afin de compenser la hausse de la masse salariale.

Ainsi, **les dépenses de fonctionnement (hors titre 2)** sont en légère baisse en 2016 (- 0,2 %) :

- **les dépenses de fonctionnement des services** (achat de matériel et de fournitures, frais de déplacement, de représentation, de réception, de réparation et entretien des mobiliers et des véhicules) diminuent (- 6,5 %) grâce à l'amélioration de la performance des achats. Le ministère mène une politique de massification des achats, à travers notamment l'adhésion à des marchés interministériels. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, cette politique aurait permis de réaliser 13 millions d'euros de gains en 2014. Le ministère incite également les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) à adhérer à des marchés interministériels.

- **les dépenses d'informatique**, après avoir fortement augmenté en 2015 (+ 9,6 %), connaissent une augmentation plus modérée en 2016 (+ 2,2 %), liée à la poursuite de la construction d'une infrastructure commune aux ministères sociaux ainsi qu'à la poursuite du renouvellement des équipements informatiques. Le ministère est engagé dans une démarche de sécurisation de son système d'information, sous l'égide de la direction interministérielle des systèmes d'information et communication (DISIC).

- **les dépenses immobilières** restent stables, du fait de la maîtrise des coûts en raison de la poursuite du regroupement des services sur le site Montparnasse Sud-Pont en 2015 - les trois ministères sous l'égide du SGMAS sont désormais regroupés sur quatre sites. Le ministère poursuit ainsi sa stratégie de réduction des loyers par la rationalisation de ses emprises (trois nouveaux sites locatifs ont ainsi été abandonnés en 2015). Un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPI) pour les années 2016-2018 est en cours de finalisation afin de définir la stratégie pour les années à venir.

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent en revanche une progression de 0,8 %, qui s'explique par la réduction du nombre d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) qui vient limiter la progression spontanée de la masse salariale - cette progression étant principalement due au glissement vieillesse-technicité solde (+ 3,74 millions d'euros), à l'indemnisation des comptes épargne-temps (+ 4,6 millions d'euros), ainsi qu'à des mesures catégorielles (0,5 million d'euro).

En effet, le schéma d'emploi des ministères sociaux prévoit une réduction de - 150 ETPT, conforme aux suppressions d'emplois arbitrés dans le cadre du triennal 2015-2017. Cette baisse s'explique en partie par un solde des transferts d'emplois sortants et entrants de - 45 ETPT. Comme

pour les années précédentes, ce sont uniquement les agents de catégorie B et C qui supportent ces suppressions d'emploi, lorsque les catégories A sont préservées.

Le projet de loi de finances pour 2016 **poursuit donc la politique de réduction des effectifs entamée depuis 2010**. Sur la période 2013-2015, le programme 124 a connu la **suppression de 852 emplois**. Selon le ministère, cette poursuite de la réduction des effectifs serait permise par des gains d'efficience d'une part, et par le recentrage de l'action de l'administration centrale sur des missions de pilotage et de coordination d'autre part.

Évolution du plafond d'emploi depuis 2013

(en ETPT)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	PLF 2015	PLF 2016
Plafond d'emplois	11 283	11 157	10 558	10 305	10 206
Suppression d'effectifs		-126	-599 ⁽¹⁾	-253	-99
Évolution annuelle		-1,1 %	-5,7 %	-2,5 %	- 0,96 %

(1) Dont 389 ETPT liés à un transfert sortant (délégués des préfets et secrétariat général du comité interministériel à la ville).

Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire

2. La révision de la carte des régions a un impact sur le réseau des DRJSCS et des ARS

Les ministères sociaux seront **directement concernés par la réforme de la carte territoriale** et la création de sept nouvelles régions se substituant à seize régions actuelles au 1^{er} janvier 2016.

En effet, le **nombre de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sera réduit** parallèlement au nombre de régions. Au siège des futures directions régionales, les DRJSCS seront regroupées avec la direction départementale chargée de la cohésion sociale (DDCS).

Des **études d'impact en matière de ressources humaines** sont en cours de finalisation, afin d'élaborer les nouveaux organigrammes et de déterminer les mobilités géographiques et ou fonctionnelles nécessaires. D'après les informations transmises par la directrice des finances, des

achats et des services à votre rapporteur spécial, les mobilités géographiques devraient être peu nombreuses.

Il règne pour l'instant un **certain flou quant aux conséquences humaines et budgétaires de cette réforme**. Les sites existants dans les différentes régions devraient être maintenus, mais ils se spécialiseront par métier. Votre rapporteur spécial souligne son **attachement à ce que les mobilités géographiques ne soient pas contraintes**, mais à ce qu'elles interviennent après concertation et accord des agents concernés, avec la mise en place d'un accompagnement personnalisé.

Les agences régionales de santé (ARS) seront également concernées par la réforme territoriale, puisque leur nombre passera de 26 à 17 à compter du 1^{er} janvier 2016. En revanche, l'ensemble des délégations territoriales des ARS devrait être maintenu.

3. Le financement des agences régionales de santé (ARS)

Les agences régionales de santé (ARS) assurent le pilotage de la politique de santé publique et la régulation de l'offre de santé en région.

Les ARS perçoivent deux types de financement :

- des **dotations fonctionnement versées par l'État**, portées par le présent programme, ainsi que des contributions de régimes obligatoires d'assurance-maladie déterminées par arrêté des ministres chargés de la santé et de l'agriculture ;

- des **crédits d'intervention**, dont une subvention de l'État au titre des centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence, des contributions de la CNSA pour ses interventions concernant la prise en charge des personnes handicapées ou âgées, des dotations du fonds d'intervention régional (FIR) ainsi que des versements de collectivités territoriales.

La **subvention pour charge de service public versée par l'État baisse de 0,2 % en 2016** pour s'établir à 598,4 millions d'euros. Celle-ci résulte d'une politique de réduction des dépenses de fonctionnement, à travers notamment démarche une mutualisation des achats des ARS pilotée par le ministère.

Par ailleurs, les ARS **contribuent pleinement à l'effort de maîtrise de la masse salariale**. Le schéma d'emploi pour 2016 prévoit une nouvelle réduction d'effectifs, avec une baisse de 100 ETPT - dont 21 ETPT seront transférés vers l'Institut de veille sanitaire (InVS) en vue de la création de l'Agence nationale de santé publique prévue par le projet de loi relatif à la santé en cours d'examen au Parlement.

ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 63

Financement de la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs

Commentaire : le présent article prévoit de mettre à la charge du Fonds national des solidarités actives (FNSA) les dépenses relatives à la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs.

I. LE DROIT EXISTANT

Le revenu de solidarité active (RSA), créé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est une **allocation versée mensuellement aux foyers afin de leur garantir un certain niveau de revenus de manière durable**.

Cette prestation comportait, jusqu'à la réforme opérée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, deux composantes : le **RSA « socle »**, versé en l'absence de revenu d'activité à tout foyer afin de compléter ses ressources, et le **RSA « activité »**, versé en présence de revenus d'activité, afin de permettre à tout foyer de bénéficier d'un certain niveau de ressources garanti.

Le RSA était initialement ouvert aux seules personnes âgées de plus de 25 ans, ainsi qu'aux personnes âgées de moins de 25 ans ayant un enfant à charge. L'article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a permis aux **jeunes actifs âgés de moins de 25 ans** de pouvoir bénéficier de cette prestation sous certaines conditions¹.

La loi du 17 août 2015 précitée² a supprimé le RSA « activité » et l'a remplacé par une **prime d'activité**, qui sera versée à partir du 1^{er} janvier 2016 sous condition de ressources aux foyers dont les revenus d'activité sont inférieurs à un minimum garanti. Contrairement au RSA, la **prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès l'âge de 18 ans**. Elle est entièrement financée par des crédits budgétaires inscrits au

¹ Ces conditions sont précisées par le décret n° 2010-961 du 25 août 2010 : avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein (soit au moins 3 214 heures) au cours des trois années précédant la date de la demande du RSA - cette durée est prolongée dans la limite de six mois pour ceux qui ont connu des périodes de chômage indemnisé.

² Article 57 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par dérogation à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que le RSA « socle » est financé par les départements, **le I du présent article prévoit que la part « socle » du RSA versé aux jeunes actifs soit prise en charge de façon permanente par l'État à travers le Fonds national de solidarité actives (FNSA).**

Le II prévoit que ce mode de financement s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016.

Alors que le financement dérogatoire par l'État du RSA « jeunes actifs » était, depuis sa mise en place, reconduit chaque année en loi de finances, le présent article prévoit de le pérenniser à partir de 2016.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LA PÉRENNISATION BIENVENUE DU FINANCEMENT DÉROGATOIRE DE LA PART « SOCLE » DU RSA « JEUNES ACTIFS » PAR L'ÉTAT

Contrairement aux lois de finances précédentes, qui reconduisaient chaque année le financement dérogatoire du RSA « jeunes actifs » par l'État, via le FNSA, **le présent article prévoit de pérenniser à compter de 2016 ce mode de financement.**

Le financement par l'État de cette prestation était prolongé régulièrement dans l'attente de la montée en charge du dispositif. En effet, il s'agissait de connaître le coût de la prestation pour les conseils généraux, afin d'en prévoir précisément la compensation par l'État. Or, compte tenu du très faible nombre de bénéficiaires, **il paraît peu judicieux et inutilement complexe de confier aux départements le financement de ce dispositif en prévoyant des modalités de compensation.** Surtout, il paraît peu pertinent de procéder à ce transfert alors même que des négociations ont été engagées entre l'Assemblée des départements de France et le Gouvernement sur la question de la possible « recentralisation » du RSA.

Compte tenu de la suppression de la part « activité » du RSA à compter du 1^{er} janvier 2016, **le FNSA n'aura la charge que du financement des dépenses de RSA « socle » en faveur des jeunes actifs,** ce qui

représenterait un montant de 14 millions d'euros en 2016. Comme votre rapporteur spécial l'a souligné précédemment, **cette évolution interroge quant à l'avenir du FNSEA** qui ne finance plus, outre le RSA « socle » pour les jeunes actifs, que les primes de Noël et les frais de gestion de la prime d'activité.

B. LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ AURAIT DÛ ÊTRE L'OCCASION DE REVOIR LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ AU RSA « JEUNES ACTIFS »

La prime d'activité, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016, pourra être perçue par les jeunes actifs de moins de 25 ans dans les conditions de droit commun - aucune condition spécifique de quotité de travail ne sera applicable. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, **1,2 million de jeunes actifs seront éligibles à cette prestation**, pour un coût estimé à 800 millions d'euros en 2016.

Votre rapporteur spécial salue l'ouverture aux jeunes actifs de ce dispositif de soutien aux revenus d'activité. Il **regrette toutefois que le Gouvernement n'ait pas profité de cette réforme pour revoir les conditions d'éligibilité des jeunes à la part « socle » du RSA**. Alors que les jeunes actifs souffrent d'un taux de chômage élevé (23,4 % au deuxième trimestre de 2015, soit 13,4 points de plus que le taux de chômage moyen sur l'ensemble de la population), et qu'ils sont particulièrement concernés par des durées de travail courtes et des allers-retours entre emploi et chômage, ces conditions très restrictives privent injustement une majorité d'entre eux de l'accès au minimum social que constitue le RSA « socle ».

De fait, le RSA « jeunes actifs » n'a pas trouvé son public : **seuls 7 584 jeunes bénéficiaient de cette prestation en 2014, dont 2 046 s'agissant de la seule part « socle »**. Ce nombre de bénéficiaires a même connu une baisse de 20 % par rapport à 2011, où il atteignait 9 498. Ceci s'est traduit, en 2014, par une dépense de RSA « jeunes actifs » inférieure de 9 % à la prévision initiale (23,6 millions d'euros contre 26 millions d'euros prévus).

Il existe certes un dispositif ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, la « **garantie jeunes** », qui leur permet de bénéficier d'une garantie de ressources d'un montant équivalent à celui du RSA « socle ». Ce dispositif, qui devrait concerner 53 000 jeunes en 2016, s'adresse toutefois à un public particulier, durablement exclu du marché du travail.

Il conviendrait donc de **réduire la durée d'activité requise ouvrant droit au RSA « socle »**, afin que puissent en bénéficier des jeunes qui, après avoir exercé une activité professionnelle, se retrouvent sans emploi et sans allocation de retour à l'emploi (ARE). Une telle modification étant de

nature réglementaire, **il revient au Gouvernement de prendre les mesures adéquates** pour permettre à un plus grand nombre de jeunes de bénéficier de ressources minimales d'existence.

Sous cette réserve, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article.

Proposition de votre rapporteur spécial : votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, **trois amendements de crédits** :

- le **premier amendement** vise à majorer les crédits hors titre 2 du programme 304 de 14 millions d'euros afin de **proroger le financement par l'État du dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers** ;

- le **deuxième amendement** vise à majorer de 8 millions d'euros les crédits du programme 304, en raison de **l'accueil par la France de plus de 30 000 demandeurs d'asile entre 2015 et 2017**, dont 14 392 en 2016. Ces crédits supplémentaires permettront d'abonder l'enveloppe de l'aide alimentaire et l'achat de denrées via le fonds européen d'aide aux plus démunis et les associations locales ;

- le **dernier amendement** vise à majorer les crédits de titre 2 du programme 124 de 1,5 million d'euros, afin de **prendre en charge directement par des crédits budgétaires le traitement des personnels titulaires et contractuels issus de la fonction publique hospitalière (FPH) mis à disposition au sein de la direction générale de l'offre de soins (DGOS)**. Auparavant, ces personnels étaient pris en charge par des crédits de l'assurance-maladie ;

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à :

- majorer les crédits du programme 157 de 90 millions d'euros, suite à **l'abandon par le Gouvernement de la prise en compte dans le calcul de l'AAH des revenus du patrimoine non fiscalisés** ;

- majorer les crédits du programme 124 de 700 000 euros, afin de **tirer les conséquences de l'adoption d'un amendement mettant en œuvre des mesures de revalorisation indemnitaire pour les agents des filières paramédicale et sociale** ;

- réduire les crédits du programme 304 de 12 millions d'euros et ceux du programme 124 de 500 000 euros afin de respecter la norme de dépense en valeur de l'État.

Au total, ces différentes mesures conduisent à une augmentation des crédits de la mission « Solidarité » de **plus de 100 millions d'euros** (0,5 % des crédits prévus pour 2016).

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION SOLIDARITE, INSERTION ET EGALITE DES CHANCES	N°	1

A M E N D E M E N T

présenté par M. Albéric de Montgolfier

Rapporteur général

ARTICLE 24

État B

Modifier comme suit les crédits du programme :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Inclusion sociale et protection des personnes	0	650 000 000	0	650 000 000
Handicap et dépendance	0	0	0	0
Égalité entre les femmes et les hommes	0	0	0	0
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0	0	0	0
TOTAL	0	650 000 000	0	650 000 000
SOLDE	- 650 000 000		- 650 000 000	

OBJET

La prime d'activité, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, remplacera, à partir du 1^{er} janvier 2016, la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE). D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi précité, 5,6 millions de personnes actives seraient éligibles à cette prestation, correspondant à 4 millions de ménages.

Les crédits inscrits au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour financer la prime d'activité en 2016 s'élèvent à 3,95 milliards d'euros. Cette prévision budgétaire a été construite en retenant l'hypothèse d'un taux de recours de 50 %, soit un taux significativement supérieur à celui du RSA « activité », actuellement estimé à 32 %.

Pour justifier un tel taux de recours, le Gouvernement met en avant : la simplification des démarches par rapport au RSA « activité », grâce à la dématérialisation totale du formulaire de demande et la simplification de la « base ressource » de la prestation ; la déconnection de la prime d'activité du minimum social que constitue le RSA « socle », qui en réduirait l'effet stigmatisant ; la mise en place d'une campagne d'information auprès des anciens bénéficiaires de la PPE. Par ailleurs, les actuels bénéficiaires du RSA « activité » basculeront automatiquement vers la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016.

Toutefois, plusieurs éléments laissent à penser que le recours effectif à la prime d'activité sera nettement en-deçà des prévisions. D'une part, tandis que la PPE était automatiquement déduite de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal, le bénéfice de la prime d'activité sera conditionné à l'envoi d'une déclaration trimestrielle de ressources. Malgré la campagne d'information menée, il est à craindre que de nombreux bénéficiaires de la PPE n'entreprennent pas cette démarche.

D'autre part, bien que la prime d'activité soit déconnectée du RSA « socle », elle constitue néanmoins une prestation à laquelle certains n'auront pas recours par volonté de ne pas dépendre de l'aide sociale.

Enfin, l'envoi, tous les trois mois, d'une déclaration de ressources, certes simplifiée mais toujours exhaustive, pourrait constituer un frein, en particulier pour ceux qui n'ont droit qu'à de faibles montants (à 1,3 SMIC, le montant de prime d'activité s'élèvera à 15 euros pour une personne célibataire sans enfant).

En conséquence, les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances pour financer la prime d'activité sont manifestement sur-budgétés. Ceci permet au Gouvernement d'afficher un soutien de 4 milliards d'euros aux revenus d'activité modestes, tout en sachant que la dépense réellement engagée sera inférieure à ce montant.

Le présent amendement se veut plus réaliste et retient un taux de recours à la prime d'activité égal à celui du RSA « activité ». Il propose donc de réduire de 650 millions d'euros les crédits dédiés à la prime. En effet, d'après le ministère des affaires sociales, un taux de recours de 32 % à la prime d'activité entraînerait une dépense de 3,3 milliards d'euros en 2016.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les moyens alloués par l'État aux personnes les plus fragiles, qu'il s'agisse des personnes à faibles revenus, des personnes handicapées ou des personnes âgées dépendantes. À la suite des attentats tragiques qui ont frappé la France vendredi dernier, notre société a plus que jamais besoin de solidarité.

La mission connaît de nombreux changements en 2016, qui conduisent à une augmentation de ses crédits de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'année dernière. La prime d'activité remplace, à périmètre financier constant, le RSA « activité » et la prime pour l'emploi (PPE) pour un montant de 3,95 milliards d'euros en 2016. Si la formule de calcul est proche de celle du RSA-activité, la prime comporte une bonification individuelle qui cible l'aide sur les revenus compris entre 0,8 et 1,2 Smic. Cette prime sera ouverte aux jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis, sous certaines conditions de ressources, ce qui est une bonne chose.

Le Gouvernement a construit sa prévision budgétaire en retenant une hypothèse de recours à la prime de 50 %, soit un taux nettement supérieur à celui du RSA « activité », estimé à 32 %. Malgré les mesures de simplification annoncées, il est à craindre que le recours effectif soit nettement en deçà des prévisions : ceux qui percevaient automatiquement de la PPE devront envoyer une déclaration trimestrielle de ressources pour bénéficier de la prime d'activité. Il conviendra donc d'être particulièrement vigilant sur la mise en œuvre de cette nouvelle prestation.

Ensuite, le projet de loi de finances prévoit la recentralisation du financement de la protection juridique des majeurs, ce qui a pour conséquence un transfert de crédits de l'assurance maladie vers l'État à hauteur de 390 millions d'euros. Il s'agit d'une mesure de simplification bienvenue pour les mandataires judiciaires, qui dépendent parfois de huit financeurs différents !

Enfin, deux dépenses nouvelles seront mises en place en 2016. La première est l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), qui avait été créée par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, mais dont le décret

d'application n'avait pas été pris. Cette aide vise les travailleurs immigrés âgés qui, en raison des séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine, perdent les prestations sociales servies sous condition de résidence. Cela concernerait de 10 000 à 15 000 bénéficiaires, pour un montant estimé à 60 millions d'euros. Seconde dépense, la création du fonds de lutte contre la prostitution, prévue dans le projet de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel. Le fonds sera doté de 2,8 millions d'euros de crédits budgétaires, complétés par d'autres ressources – soit 20 millions d'euros sur trois ans.

Les dépenses portées par cette mission sont vouées à augmenter. Les mesures de protection juridique des majeurs sont chaque année plus nombreuses du fait du vieillissement de la population ; les dépenses de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) augmentent en raison du report de l'âge légal de départ à la retraite. Afin de contenir cette progression, le Gouvernement a fait le choix de revoir les conditions de revalorisation de l'AAH et de prise en compte des revenus de ses bénéficiaires, afin d'y inclure les revenus du patrimoine non fiscalisés, pour une économie estimée à 90 millions d'euros. Face aux protestations des associations, le Gouvernement est finalement revenu sur cette idée. Faire des économies au détriment des personnes handicapées est d'autant moins acceptable que l'AAH garantit un minimum de ressources à des personnes qui ne sont pas capables de travailler en milieu ordinaire.

De nombreuses personnes handicapées, faute de place en France, vont chercher en Belgique une solution d'hébergement. Environ 6 000 personnes sont concernées, dont 1 500 enfants. Les deux tiers ne viennent pas des régions frontalières, mais de la région parisienne ainsi que d'autres régions de France. L'assurance maladie finance chaque année ces places à hauteur de 82 millions d'euros. Lors d'un déplacement que j'ai effectué en Belgique, j'ai rencontré des responsables de l'Agence wallonne pour l'insertion des personnes handicapées (AWIPH), qui m'ont confirmé que certains établissements belges accueillent quasi-exclusivement des personnes françaises, et font même du démarchage en France afin de rentabiliser leurs structures. Cette situation est indigne de notre pays, et l'annonce récente par le Gouvernement de la création d'un fonds d'amorçage de 15 millions d'euros pour éviter les départs en Belgique n'est pas à la hauteur des enjeux.

Enfin, le ministère des affaires sociales et l'administration déconcentrée seront marqués, comme les années précédentes, par une baisse de leurs effectifs, de 150 ETPT. La réforme de la carte territoriale conduira à réduire le nombre de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des ARS... Avec quelles conséquences budgétaires et humaines ? Je souhaite que les mobilités géographiques ne soient pas contraintes et qu'elles s'effectuent avec l'accord des agents concernés, avec un accompagnement adéquat.

L'insuffisance des moyens de la politique du handicap, la poursuite de la réduction des effectifs et des moyens de l'administration me conduisent à vous proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

Comme chaque année, l'article 63 rattaché vise à ce que les dépenses de RSA « jeunes actifs » soient prises en charge, à titre dérogatoire, non par les départements mais par l'État. Les années précédentes, cette dérogation était seulement reconduite pour l'année à venir ; le présent article la rend pérenne à partir de 2016. Il s'agit d'une mesure de bon sens. Il paraît en effet peu judicieux et inutilement complexe de confier le financement de ce dispositif aux départements en prévoyant des modalités de compensation, *a fortiori* en plein débat autour de l'éventuelle recentralisation du RSA « socle ».

La future prime d'activité, je l'ai dit, sera ouverte aux jeunes dès l'âge de 18 ans, ce qui constitue un progrès certain. Toutefois, je regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de cette réforme pour revoir les conditions d'éligibilité, très restrictives, des jeunes à la part socle du RSA. De fait, seuls 2 046 d'entre eux ont bénéficié de cette prestation en 2014, alors même que les jeunes actifs souffrent d'un taux de chômage élevé, 23,4 % en 2015, et qu'environ deux millions ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales examinera ces crédits la semaine prochaine. Leur hausse est essentiellement liée à la création de la prime d'activité qui intègre la PPE dans le périmètre de la mission, et au transfert au budget de l'État des crédits versés par les organismes de sécurité sociale pour la protection juridique des majeurs. D'une façon plus marginale, nous saluons le financement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine, et le doublement des crédits consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains. Le rapporteur spécial a clairement établi que les prévisions sur la prime d'activité sont en décalage avec les taux de recours. Si le taux de 50 % est réaliste, les crédits sont sous-évalués ; s'il se situe entre 30 et 35 %, ils sont surévalués.

Les crédits pour l'AAH sont stables : ne sont-ils pas sous-évalués eux aussi ? Ce souci était déjà le nôtre, en 2015 : or le décalage constaté aujourd'hui est effectivement de 300 millions d'euros. La même dotation budgétaire est prévue en 2016, alors que le nombre de bénéficiaires est en augmentation.

On ne peut que regretter le gel du nombre de places offertes par les établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Les professionnels du secteur sont favorables à un transfert de financement des ESAT vers l'assurance maladie, mais ils restent inquiets car les modalités n'ont toujours pas été fixées.

La commission des affaires sociales va créer un groupe de travail sur la prise en charge de personnes handicapées françaises dans des établissements en Belgique. Le Gouvernement a annoncé la création de places supplémentaires grâce à un financement bien médiocre de 15 millions d'euros. Il reste à définir une méthode pour engager ces démarches.

Enfin, nous nous sommes concentrés sur le financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), car les acteurs du monde du handicap et les directeurs de structures ne cachent pas leur inquiétude. L'activité des MDPH s'est considérablement accrue et ce mouvement devrait être renforcé par la mise en œuvre de l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé. Dans l'obligation de gérer un nombre croissant de tâches administratives, elles peinent cependant à jouer leur rôle d'accompagnement et de conseil auprès des familles. Il est urgent de mettre en place des mesures de simplification et une mutualisation avec les services des départements, d'accélérer la dématérialisation et de dégager des moyens supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement de ces établissements. Nous proposerons des pistes de travail.

M. Marc Laménie. – Ce rapport est riche. Quelle solution proposer aux personnes handicapées qui doivent aller jusqu'en Belgique pour trouver un établissement qui les accueille ? La tâche est immense. Les ESAT fonctionnent souvent grâce à des associations et à des bénévoles qui s'investissent beaucoup. Les délais d'attente peuvent être longs pour avoir une place. On prévoit de faire des économies sur le fonctionnement des ARS. Il faudrait veiller à préserver le maillage territorial.

M. Éric Doligé. – En France, la prise en charge des personnes handicapées pose un problème qui tient à une capacité d'accueil insuffisante et à un financement trop complexe, assuré par l'État, les régions, les départements, et éventuellement l'Europe. Une solution serait de mettre en œuvre un plan de relance du bâtiment, avec de petites opérations peu coûteuses, dans des délais très courts. Les financements existent. La difficulté est de les combiner. Quant à payer des dépenses de fonctionnement, autant que ce soit à destination d'établissements en France. Encore faudrait-il pouvoir accélérer les procédures d'appels d'offre, et ne pas trop tarder dans l'élaboration d'un plan.

Mme Michèle André, présidente. – Qu'a motivé votre visite urgente des structures belges ? J'ai autrefois dirigé un établissement public pour enfants handicapés, au cœur de l'Auvergne. Tous les professionnels savaient déjà dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix que la Belgique proposait des offres d'une bonne qualité pédagogique, notamment pour les autistes. Les pouvoirs publics ont laissé s'installer cette situation par manque de places et de créativité. Faut-il pour autant s'en lamenter ? La Belgique et la France font toutes deux partie de l'Union européenne.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous avons été saisis dans mon département par l'Union départementale d'associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (Udapei), qui a recensé 47 000 personnes en attente de solution d'accueil dans notre pays. Une famille habitant Tourcoing peut choisir de placer son enfant en établissement à Mouscron ; les soins y seront probablement de bonne qualité. Cependant, les responsables de l'AWIPH reconnaissent que les demandes d'agrément ne viennent pas toujours d'établissements de qualité. Certains investisseurs voient cette filière comme un créneau d'avenir, et s'y engagent avec une approche économique, sans forcément avoir toutes les compétences requises. En outre, la prise en charge est moins médicalisée en Belgique qu'en France. Les aspects financiers posent également problème : aux 82 millions d'euros que verse notre assurance maladie s'ajoutent la contribution des départements pour former un montant total de 250 millions d'euros par an. Pourquoi ne pas plutôt consacrer cet argent à développer une politique du handicap en France ? S'il n'est pas nouveau, le problème n'a jamais été résolu, et le ton monte du côté des familles. Voilà pourquoi j'ai proposé à un représentant de l'Udapei de m'accompagner à Charleroi.

Bien évidemment, créer des places en France aura un coût. On peut imaginer des solutions, en établissements, dans les ESAT, dans un milieu professionnel adapté... La tâche est effectivement immense. Le maillage territorial sera maintenu dans la réforme des ARS. C'est un point positif.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 24 (État B)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vais vous surprendre, en apportant mon soutien à un amendement de Jean-Marc Ayrault. Voté à l'Assemblée nationale avec l'assentiment du Gouvernement, cet amendement propose de financer une baisse de la contribution sociale généralisée (CSG) grâce à une partie des crédits consacrés à la prime d'activité, à partir de 2017. Le constat de départ est que la prime d'activité coûtera moins cher que prévu. Le Gouvernement table sur un taux de recours à 50 % ; l'amendement Ayrault, sur un taux comparable à celui du RSA, soit 32 %. Cela se justifie pleinement si l'on considère que la prime d'activité est déclarative, au contraire de la prime pour l'emploi, qui était automatique. Par conséquent, je vous propose dans mon amendement n° 1 de diminuer de 650 millions d'euros les crédits alloués à la prime, ce qui représente le différentiel entre 50 % et 32 %.

M. Maurice Vincent. – Il me paraît curieux de considérer *a priori* qu'il y a surbudgétisation. Ce matin, nous avons un débat sur l'hypothèse d'une sous-budgétisation. L'amendement que vous nous proposez pose la question de la crédibilité des estimations. Par prudence, mieux vaut suivre le Gouvernement.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je ne peux pas être favorable à cet amendement. J'ai suffisamment déploré depuis 2011 la faiblesse du taux de recours au RSA, stagnant à 32 %. Un constat ne peut se faire qu'après coup. Espérons que toutes les mesures seront prises pour que le taux de recours monte à 50 %. Évitions de faire de la politique virtuelle, en spéculant sur un échec. Constaté chaque année la faiblesse du taux sans trouver de solution sape la crédibilité de notre travail. Ce n'est pas sérieux.

M. François Marc. – Quant à moi ce n'est pas le constat de surbudgétisation qui me surprend, mais le lien fait avec l'amendement Ayrault, voté contre l'avis du Gouvernement. Cet amendement n'entrerait en application qu'en 2017, si la procédure arrivait jusqu'à son terme. Je ne comprends pas bien la philosophie politique qui guide le rapporteur général. Ce ne serait pas un très bon signal politique que de supprimer ces 650 millions d'euros qui sont destinés aux gens les plus modestes.

M. Richard Yung. – Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale entrera en vigueur en 2017. À moins que vous nous proposiez de l'adopter tout de suite ! Vous montreriez un zèle encore plus fort que les députés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On est passé d'un dispositif automatique, la PPE, avec un taux de recours proche de 100 %, à la prime pour l'activité, qui exige du bénéficiaire une déclaration trimestrielle de ressources. Le Gouvernement sait bien que son dispositif est imparfait puisqu'il estime que seule la moitié des personnes éligibles y auront recours, ce qui est assez étonnant. Pour avoir été rapporteur spécial de cette mission avant Éric Bocquet, j'ai moi-même enquêté sur le taux de recours très faible du RSA et j'ai pu constater que les personnes n'étaient, souvent, pas prêtes à faire les démarches nécessaires pour l'obtenir compte tenu des montants en jeu.

Le Gouvernement n'est pas revenu sur l'amendement Ayrault, qui pourtant doit s'appliquer à partir de 2017, un délai qui aurait dû laisser le temps à la prime d'activité de monter en charge. Cela montre qu'il reconnaît lui-même que le taux de recours de la prime d'activité sera faible, même un an après sa mise en place. Je prends acte de cet aveu, et j'en tire les conséquences budgétaires en proposant de diminuer les crédits dédiés à la prime d'activité.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi modifiés, et de l'article 63 rattaché sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », tels que modifiés par son amendement, et de l'article 63 rattaché sans modification.

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR M. ERIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes

• Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) - Direction des finances, des achats et des services (DFAS)

- Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice de la DFAS.

• Direction générale de la cohésion sociale

- M. Jean-Philippe VAINQUANT, directeur général ;

- Mme Cécile CHARBAUT, adjointe à la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;

- Mme Aurore COLLET, cheffe de bureau budgets et performance.

**DÉPLACEMENT
DE M. ERIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH)
- Charleroi (Belgique)**

- Mme Alice BAUDINE, administratrice générale ;

- M. Simon BAUDE, directeur audit et contrôle ;

- Mme Sophie RUCQUOY, directrice « majeurs » du département accueil et hébergement.