



N° 3110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n°3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 45**

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

Rapporteur spécial : M. Gaby CHARROUX

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHIFFRES-CLÉS</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'INCLUSION SOCIALE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</b> .....	11
<b>I. LA MISE EN PLACE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ</b> .....	12
A. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	13
B. LES DÉPENSES DE RSA ACTIVITÉ EN 2015 ET LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE DU FNSA .....	15
C. LE FINANCEMENT PRÉVISIONNEL DU FNSA EN 2016 .....	17
<b>II. LES AUTRES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ</b> .....	18
A. LES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION .....	18
B. L'AIDE ALIMENTAIRE .....	19
C. LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL : UNE DÉPENSE DYNAMIQUE .....	20
D. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE .....	20
<b>III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES</b> .....	22
A. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS .....	22
1. Un transfert important de crédits en PLF 2016.....	22
2. La gestion 2015.....	24
B. LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES.....	24
<b>CHAPITRE II : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : DES DOTATIONS TRÈS INSUFFISANTES POUR 2015 ET 2016</b> .....	27
<b>I. LES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE CROISSANCE DYNAMIQUE</b> .....	28
A. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....	28

1. Une prestation de solidarité .....	28
2. Un financement insuffisant en 2014 et 2015 .....	30
3. Une dotation certainement insuffisante pour 2016 .....	32
B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ.....	33
<b>II. LE MAINTIEN DES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>33</b>
<b>III. L'AUGMENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES.....</b>	<b>35</b>
<b>IV. LES CRÉDITS DE COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES....</b>	<b>36</b>
A. LE SOUTIEN AUX INSTITUTS NATIONAUX DE JEUNES DÉFICIENTS SENSORIELS .....	37
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES.....	37
C. LES CRÉDITS DE PILOTAGE DU PROGRAMME .....	37
<b>CHAPITRE III : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....</b>	<b>39</b>
<b>I. UNE CONSOMMATION DES DOTATIONS QUI A DIMINUÉ EN 2014 .....</b>	<b>39</b>
<b>II. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2016.....</b>	<b>40</b>
A. LES CRÉDITS D'ACTIONS ET EXPÉRIMENTATIONS POUR LA CULTURE DE L'ÉGALITÉ ET EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE, POLITIQUE ET SOCIALE .....	41
B. LA PROMOTION DES DROITS, LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES .....	41
C. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS.....	42
<b>CHAPITRE IV : LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....</b>	<b>45</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
<i>Article 63</i> : Financement de la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs .....	49
<b>ANNEXE : AUDITION EFFECTUÉE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>51</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Au 10 octobre 2015, 52 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, à comparer à 74 % l'an dernier et 86 % il y a deux ans. Le défaut de réponse affectait particulièrement le domaine de l'allocation aux adultes handicapés qui représente à elle seule près de 47 % des dotations de la mission.



## INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* traduit l'engagement budgétaire de l'État en faveur de la solidarité, dans le cadre plus global des politiques publiques de cohésion sociale.

Le cadre général de la mission a très significativement évolué cette année, les principaux changements affectant le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* regroupe en projet de loi de finances pour 2016 quatre programmes de poids budgétaire très inégal :

– le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* voit ses dotations portées en crédits de paiement à 5 129,9 millions d'euros à comparer à 2 630,6 millions d'euros en 2015 (+ 95 %). Le financement de la prime d'activité sur ce programme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, se traduit par une inscription de 3 950 millions d'euros de crédits. Par ailleurs, les crédits de l'action 16 *Protection juridique des majeurs* connaissent en PLF 2016 une progression importante du fait du transfert à l'État des crédits des organismes de sécurité sociale concourant au financement de ce dispositif, pour 390 millions d'euros. Ensuite, une nouvelle action a été créée pour financer l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec une inscription de crédits de 60 millions d'euros. Enfin, les crédits destinés au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire (4,7 millions en LFI 2015) sont transférés sur le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*. C'est assez curieux, tant les associations de l'économie solidaire, et notamment de l'aide à la personne, qui interviennent beaucoup, souvent à perte, dans l'accompagnement des personnes en situation de difficulté, doivent rester dans le champ de la solidarité. Les crédits du programme 304 représentent 28 % de ceux de la mission ;

– le programme 157 *Handicap et dépendance* concentre, avec 11 597,6 millions d'euros, près de 64 % des crédits de paiement de la mission. Les dotations ne sont pas augmentées alors que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) connaît une augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de l'allocation et alors que les mesures d'économie, comme le changement du mode de calcul de la revalorisation prévue en 2016 au 1<sup>er</sup> avril, ne sont pas documentées ;

– le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est doté de près de 27 millions d'euros (+ 6,6 %) et représente moins de 0,2 % des crédits de la mission ;

– enfin, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* est un programme

« support », qui concerne l'ensemble des structures administratives participant à la mise en œuvre des politiques sociales et sanitaires. Son champ d'action dépasse donc le simple périmètre de la mission. Avec 1 495,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 2016 (+ 0,3 %), il représente 8,2 % des dotations de la mission.

Les crédits de la mission s'élèvent à 18,25 milliards d'euros. Ils augmentent de 16 %, mais les dotations de la prime d'activité sont fixées à un niveau inférieur aux annonces du Gouvernement de l'été dernier et celles de la seule AAH diminuent même, alors que les besoins augmentent.

C'est donc en fait un budget d'austérité sociale que présente le Gouvernement et qui, de surcroît, est peu réaliste au regard de dépenses de guichet dont il faudra bien assurer le paiement en gestion. Après plusieurs années d'insuffisances de dotations, jamais l'insincérité budgétaire n'a été aussi grande.

Le Rapporteur spécial observe, en effet, que les moyens de la mission sont dédiés principalement au financement de dépenses de solidarité aussi essentielles que la prime d'activité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), les tutelles des majeurs, ainsi que les administrations sociales qui soutiennent les politiques de solidarité.

Placé sous l'étau de la rigueur budgétaire, le budget est évidemment insuffisant et sous-calibré comme il est démontré dans la suite du rapport. La perspective d'analyse financière, qui constitue la base même des travaux de la commission des Finances, est indispensable : elle n'empêche pas la prise en compte, au-delà des chiffres bruts, de l'indispensable réalité du rôle que jouent les politiques de solidarité dans le maintien voire le renforcement du tissu social.

Comment ne pas déplorer alors le jacobinisme de rigueur budgétaire qui infuse non seulement la préparation et l'exécution du budget de l'État, mais également les politiques des nouvelles mégastuctures territoriales ?

La mise en œuvre des politiques de solidarité doit répondre à deux impératifs : en amont, il est indispensable d'établir un diagnostic des besoins et non de suivre un quelconque carcan budgétaire préétabli.

En aval, il faut mener également à l'échelon local un diagnostic des besoins locaux cette fois, prenant en compte l'avis des populations, structurées ou non en associations. C'est pourquoi, par exemple, la ville de Martigues a créé deux observatoires, l'un de la mise en place des politiques publiques, l'autre de la vie associative.

Au-delà des chiffres, les politiques de solidarité doivent donner leur plein effet par une rénovation de leur gouvernance donnant une large place aux initiatives de terrain.

## CHIFFRES-CLÉS

Le présent projet de loi de finances prévoit d'assurer une hausse des crédits consacrés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les crédits de paiement de la mission devraient augmenter en 2016 de près de 16 % à structure constante et atteindre 18,25 milliards d'euros.

Des modifications de structures affectent fortement le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*. La mise en place de la prime d'activité mobilise un financement de 3 950 millions d'euros et le financement par l'État de la protection juridique des majeurs devrait mobiliser 634,7 millions d'euros. Le financement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, mobilise 60 millions d'euros.

Sur le principal poste de dépenses de la mission, les dotations de la seule allocation aux adultes handicapés (AAH) diminuent avec 8 515 millions d'euros prévus au lieu de 8 524 en 2015. Les dotations du programme *Handicap et dépendance* n'augmentent pas.

Celles du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* augmentent de 6,6 % et celles du programme de soutien sont prévues en hausse de 0,3 %.



## CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'INCLUSION SOCIALE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Le programme 304 est le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'État permettant la mise en œuvre de la prime d'activité ainsi que d'autres dispositifs concourant à l'inclusion sociale et la protection des personnes.

À compter de 2016, les crédits destinés au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire, auparavant imputés sur l'action 12 du programme 304, sont transférés au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*.

Le programme 304 devient *Inclusion sociale et protection des personnes* et s'articule désormais autour de sept actions qui permettent de financer :

– les dépenses permettant la mise en œuvre de la prime d'activité et d'autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté qui demeurent financés par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) ;

– les expérimentations œuvrant pour des pratiques innovantes ;

– les crédits d'aide alimentaire ;

– les actions relatives à la qualification en travail social ;

– la protection juridique des majeurs ;

– la protection et l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables ;

– l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS).

Les dotations budgétaires proposées en 2016 augmentent fortement (+ 95 %) du fait des mesures nouvelles et de transfert déjà évoquées : création de la prime d'activité, transfert entrant de dotations précédemment à la charge de la sécurité sociale, transfert sortant des crédits d'économie sociale et solidaire, mise en place de l'ARFS.

Le Rapporteur spécial réitère les observations formulées l'an dernier par son prédécesseur. Le programme 304 agrège plus de 5 milliards d'euros de dépenses de nature très différente, telles que la prime d'activité, la protection des personnes vulnérables, l'aide alimentaire et l'ARFS, qui ont peu de proximité. La seule action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs* regroupe en une seule ligne la prime d'activité et les dépenses restées à la charge du FNSA (RSA jeunes, prime de Noël, frais de gestion) qu'il aurait été souhaitable d'isoler dans une ligne budgétaire distincte.

L'évolution proposée des crédits entre 2015 et 2016 est la suivante :

**PROGRAMME 304 : DOTATIONS EN 2015 ET 2016**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	AE		CP	
	2015	2016	2015	2016
11 – Prime d'activité et autres dispositifs	2 329,1	4 376	2 329,1	4 376
12 – Économie sociale et solidaire	4,7	4,7		
13 – Autres expérimentations	0,9	0,8	0,9	0,8
14 – Aide alimentaire	33,6	34,7	33,6	34,7
15 – Qualification en travail social	5,2	6,5	5,2	6,5
16 – Protection juridique des majeurs	241,3	637,4	241,3	637,4
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	15,8	14,5	15,8	14,5
18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)		60,0		60,0
<b>Total</b>	<b>2 630,6</b>	<b>5 129,9</b>	<b>2 630,6</b>	<b>5 129,9</b>

Source : projet annuel de performances 2016.

## I. LA MISE EN PLACE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté, la réforme du revenu de solidarité active (RSA) activité a été décidée. Le RSA activité souffrait d'un taux important de non-recours avec deux tiers des personnes éligibles qui ne bénéficiaient pas du soutien auquel elles avaient pourtant droit. En outre, les jeunes de moins de 25 ans n'y étaient pas éligibles, alors même que le taux de chômage de ce public est particulièrement élevé. Le dispositif de soutien aux revenus des travailleurs modestes a donc été réformé, en lien avec la prime pour l'emploi (PPE), qui poursuivait le même objectif, mais avait révélé certaines carences.

Ainsi parmi les nouvelles mesures 2016 destinées à lutter contre la pauvreté figure la création d'une prime d'activité qui, à compter de 2016, se substituera à la PPE et au RSA activité.

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a ainsi prévu le remplacement du RSA activité et de la PPE par la prime d'activité. La réforme a trois ambitions :

- encourager l'activité en levant les freins monétaires à l'activité afin que la reprise d'un emploi ne soit pas coûteuse, en garde d'enfants ou en frais de transport, par exemple ;

- soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes, de façon simple et lisible, avec une prime mensuelle, dont le montant est stable et étroitement lié aux revenus d'activité des bénéficiaires ;

– ouvrir ce droit nouveau aux jeunes actifs qui s’insèrent dans l’emploi au prix, parfois, de contrats précaires et de temps partiels.

L’analyse de cette réforme a donné lieu à une synthèse bien informée au sein du tome 1 du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2016 à laquelle on peut se reporter <sup>(1)</sup>.

Si l’objectif peut paraître louable, le Rapporteur spécial ne peut que déplorer que les crédits ouverts soient inférieurs au calibrage retenu par le projet de loi relatif au dialogue social et à l’emploi comme aux engagements du Gouvernement.

### **A. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS**

La dotation budgétaire prévue en PLF 2016 est de 3 950 millions d’euros en AE et CP. Le projet annuel de performances ne donne pas de justification au premier euro, en fait, de la prime d’activité, mais se réfère à l’étude d’impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l’emploi qui énonce que 4 millions de foyers sont éligibles à la prime d’activité, ce qui représente 5,6 millions d’actifs et 11 millions de personnes au total, enfants compris.

La montée en charge de cette nouvelle prestation est supposée progressive au long de l’année 2016, avec une hypothèse en fin d’année de 50 % de taux de recours à la prestation, soit 2 millions de foyers bénéficiaires. Cette augmentation par rapport au RSA activité dont le taux de recours est estimé à 32 % est annoncée comme résultant des améliorations qu’introduit la nouvelle prime :

– réduction de l’effet stigmatisant : la prime d’activité n’est dorénavant plus un minimum social mais un complément de revenu contrairement au RSA activité qui, associé au RSA socle, suscitait le non-recours de personnes éligibles qui ne souhaitaient pas être assimilées aux bénéficiaires de minima sociaux ;

– simplification de la procédure : le formulaire de demande est 100 % dématérialisé, de même que la déclaration trimestrielle de ressources, qui est en outre très allégée car limitée aux seuls revenus d’activité et de remplacement quand celle du RSA était exhaustive ;

– limitation du nombre d’indus du fait de la mise en œuvre des droits figés sur le trimestre ;

– campagne d’information auprès des anciens bénéficiaires de la prime pour l’emploi les incitant à vérifier leur éligibilité à la prime d’activité, à l’aide d’un simulateur en ligne.

Le montant mensuel moyen est estimé par le PAP à 160 euros.

---

(1) Mme Valérie Rabault, Rapport général tome 1 n°3110, du 8 octobre 2015, pages 151 à 157.

La prime d'activité pose, en l'état, deux problèmes majeurs : elle remplace un crédit d'impôt liquidé par l'administration fiscale, la prime pour l'emploi, pour laquelle *a priori* le taux de mise en œuvre est donc égal à 100 %. L'un des principaux problèmes est assurément que les perdants de la réforme sont des ménages recevant la PPE et qui ne seront pas éligibles à la prime d'activité ou qui n'effectueront pas les démarches pour en bénéficier.

Ainsi, comme l'indique le rapport général tome 1 précité, « *4,5 millions de ménages seraient concernés par la réforme, dont les 2 millions de bénéficiaires et les 2,5 millions de ménages qui ne percevront plus la PPE en 2016 et ne seront pas éligibles à la prime.*

*Sur ces 4,5 millions de ménages, et après prise en compte de l'impact de la réforme du bas de barème intervenue en loi de finances pour 2015, la réforme ferait 1,245 million de gagnants, 824 000 perdants, et serait neutre pour 2,44 millions de ménages. »*

L'autre problème est naturellement que les dotations budgétaires prévues ne correspondent pas aux engagements gouvernementaux. La dépense estimée par le fascicule des voies et moyens pour la prime pour l'emploi et les données transmises au Rapporteur spécial concernant la dépense de RSA activité en 2015 font état d'une prévision globale de 4 068,4 millions d'euros<sup>(1)</sup> révisée à 4 015 millions en avril 2015.

L'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi indiquait (en 3.1) que la réforme devait se faire à périmètre financier constant, soit 4 milliards d'euros, équivalant à 4,1 milliards une fois tenu compte de l'inflation entre 2014 et 2016. L'étude d'impact ajoutait (en point 3.2.2) que « *à titre conservatoire, une enveloppe de 4 Md€ sera allouée au financement de la prime d'activité dans le projet de loi de finances pour 2016. Le coût de la prime d'activité s'établirait ensuite à 4,2 Md€ en 2017 et 4,3 Md€ en 2018.* » Dans les faits, il est annoncé 3 950 millions de crédits et non 4 000 millions.

Cette situation, qui témoigne une fois de plus de la réduction progressive et continue des prestations de solidarité par le Gouvernement, confirme les craintes exprimées par notre collègue Jacqueline Fraysse lors de la première séance du 26 mai 2015 : « *Ce texte crée par ailleurs une prime d'activité, en fusionnant le RSA activité avec la prime pour l'emploi. Si nous pouvons soutenir cette proposition qui simplifie et qui, surtout, selon les objectifs annoncés, vise à soutenir prioritairement les travailleurs les plus modestes – à savoir ceux qui perçoivent entre 908 et 1 363 euros net par mois –, nous sommes préoccupés, monsieur le ministre, par le fait que cette réforme se fasse à enveloppe constante, dans le cadre des 4,1 milliards d'euros actuels. En effet, nous doutons que vous puissiez tenir vos engagements que les actuels bénéficiaires du RSA activité ne soient pas perdants et que, de surcroît, cette nouvelle prime bénéficie, sous*

---

(1) Y compris le RSA activité estimé des jeunes actifs.

*certaines conditions, aux étudiants et aux apprentis qui étaient jusqu'ici exclus du RSA activité, et qui n'entraient donc pas dans l'enveloppe actuelle. Nous souhaiterions que vous nous précisiez le financement de cette mesure.*

*« Je veux croire que le Gouvernement ne compte pas sur un faible recours à ce nouveau dispositif pour entrer dans l'enveloppe. Une autre de nos préoccupations est le très faible recours à ces dispositifs d'aide, puisque l'on considère aujourd'hui que, parmi ceux qui y ont droit, une personne sur deux seulement en bénéficie, alors qu'elles en ont pourtant éminemment besoin. Nous souhaiterions savoir quelles mesures sont concrètement envisagées pour dépasser ce taux de recours estimé à seulement 50 % . »*

## **B. LES DÉPENSES DE RSA ACTIVITÉ EN 2015 ET LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE DU FNSA**

Le Fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé avec le RSA pour financer les dépenses de RSA activité *via* une ressource dédiée (contribution additionnelle au prélèvement social).

Son domaine de compétence a progressivement été élargi, puisqu'il finance en 2015 également :

– l'intégralité de l'allocation de « RSA jeunes actifs », c'est-à-dire y compris le volet « socle » et versée en application de l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles ; le financement par l'État de cette prestation est pérennisé par l'article 63 du présent projet de loi de finances dont le commentaire est proposé à la fin du rapport ;

– la prime exceptionnelle de fin d'année, aussi dite « prime de Noël », perçue par les bénéficiaires du RSA socle mais aussi par les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER), et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS) ;

– et les frais de gestion supportés par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA) dans la mise en œuvre du RSA activité.

L'examen des conditions d'équilibre de financement du FNSA en 2016 doit donc être précédé par une tentative d'analyse de l'exécution des crédits en 2015.

Cette analyse n'est pas facilitée par le Gouvernement qui, une fois de plus, s'abstient de respecter la loi et de communiquer les informations qu'il doit au Parlement sur l'équilibre du FNSA.

En effet, l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *le Gouvernement dépose annuellement au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant, un rapport faisant état de*

*la mise en œuvre du revenu de solidarité active, du produit des prélèvements mentionnés au premier alinéa du III, du produit du plafonnement du montant cumulé de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu, et de l'équilibre du fonds national des solidarités actives pour le dernier exercice clos ainsi que de ses prévisions d'équilibre pour l'exercice en cours et l'exercice suivant ».*

La réponse faite au Rapporteur spécial, identique depuis plusieurs années, allègue que ces informations sont retracées dans la partie « *justification au premier euro* » du rapport annuel de performance du programme 304 annexé à la loi de règlement et que, « *conformément au principe du chaînage vertueux qui lie les discussions de la loi de règlement N-1 et du projet de loi de finances N+1, la loi de règlement est déposée avant le 1<sup>er</sup> juin, et examinée en première lecture avant le vote du projet de loi de finances initiale, lequel est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale avant le premier mardi du mois d'octobre. L'articulation de ces textes permet donc au Parlement d'avoir les informations exigées par l'article L. 262-24 du CASF, avant le dépôt du projet de loi de finances initiale.* »

Une telle posture, réitérée malgré les demandes répétées du Parlement et de la Cour des comptes, méconnaît d'autant plus la loi que les informations transmises par le PAP sont lacunaires et fausses arithmétiquement. À titre d'exemple, les prévisions de recettes et de dépenses du FNSA pour 2016, qui figurent page 47 de ce document, mentionnent 666 millions d'euros de recettes comme de dépenses alors que la ventilation des postes n'en retrace que 626. On ne peut imaginer qu'un arbitrage budgétaire tardif aurait pu modifier l'équilibre de financement du FNSA en 2016, cette curiosité, selon les explications données au Rapporteur spécial, s'analyse comme une « coquille ».

Cela étant, l'examen de la gestion du FNSA en 2015 doit prendre en compte le fait que sa trésorerie avait été asséchée à 691 395 euros au 31 décembre 2014, ce qui représente quelques heures de prestations, et l'existence d'un report de charges de 95,7 millions d'euros à fin 2014.

La Cour des comptes considère, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2014, que la persistance d'une sous-budgétisation importante au titre du FNSA, qui entraîne un nouveau report de charges de 95,7 millions d'euros de 2014 sur 2015, alors que l'État a l'obligation législative d'assurer l'équilibre financier du fonds, constitue une nouvelle atteinte au principe de sincérité budgétaire. Une observation du même ordre avait en effet été faite sur l'exécution 2013.

Le report de charge du FNSA initialement d'un montant de 143,5 millions d'euros fin 2013 a pu être atténué et ramené à hauteur de 96 millions d'euros fin 2014, grâce à un abondement de 386 millions d'euros d'AE et de 374 millions de CP en loi de finances rectificative de décembre 2014.

Comme il se doit, le report de charges 2014 subsistant sur 2015, soit 96 millions d'euros, a été intégralement remboursé aux organismes de sécurité sociale à l'occasion du premier versement de 2015 au FNSA.

On s'achemine toutefois vers la constitution d'un nouveau report de charges de 2015 sur 2016, sauf si des ouvertures de crédits suffisantes interviennent avant la fin de l'année pour plusieurs raisons.

La mise en réserve de précaution constituée en 2015 représentait, initialement 8 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI au programme 304 diminuée de l'exonération des crédits consacrés au dispositif d'aide alimentaire.

Après divers mouvements, elle s'élevait encore pour l'ensemble du programme 304 à 195,4 millions d'euros d'AE et 206,8 de CP au 31 août 2015. Il a été précisé au Rapporteur spécial qu'aucune annulation de crédits n'est intervenue à ce jour sur le programme 304 et que, compte tenu des dépenses qui pèsent sur le FNSA, la levée intégrale de la réserve de précaution sera sollicitée et une demande d'ouverture complémentaire de crédits pourrait intervenir lors du collectif budgétaire de fin d'année.

Le montant des dépenses propres à l'exercice 2015 du FNSA a été estimé à 2 532 millions d'euros, selon les dernières projections, dont 1 899 pour le RSA activité, 26 pour le RSA jeunes, 1 pour le RSA Mayotte, 524 pour la prime de Noël, 40 de frais de gestion et 40 de dépenses diverses. Ces prévisions sont très proches de celles du PLF 2015, qui étaient de 2 530,9 millions.

Toutefois, ce montant de 2 532 millions d'euros s'entend hors apurement des reports de charges constatés fin 2014 (96 millions d'euros). Cette estimation fait ainsi apparaître une insuffisance de crédits dont le montant, s'il n'est pas résorbé par des dotations ouvertes en loi de finances rectificative, constituera un report de charges estimé à 139 millions d'euros sur l'exercice suivant (2016), selon les informations transmises au Rapporteur spécial.

### **C. LE FINANCEMENT PRÉVISIONNEL DU FNSA EN 2016**

La prévision de dépenses globales du FNSA pour 2016 est estimée à 666 millions d'euros par le PAP, ce qui ne correspond pas aux éléments détaillés figurant dans le même document. En effet, la ventilation des recettes et des dépenses s'établit à 626 millions d'euros.

Un premier poste de dépenses est constitué par la prime de Noël. Par mesure de solidarité à l'égard des ménages les plus modestes, le versement d'une aide exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », a été instauré en 1998. Cette aide a été depuis reconduite chaque année. Le coût de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RSA est ainsi estimé en 2016 à 461,5 millions d'euros. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'un maintien à l'identique du montant versé en

2014 (152,45 euros pour une personne seule, 320,14 euros pour une personne en couple avec deux enfants).

Le FNSA prend également en charge depuis 2013 les primes de Noël servies aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalente retraite et de l'allocation transitoire de solidarité en vertu de l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles. Leur coût est estimé à 90,5 millions d'euros en 2016.

Cet article L. 262-24 dispose que le FNSA prend en charge une partie des frais exposés par les organismes payeurs pour la gestion de la prime d'activité. La Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole bénéficieront ainsi en 2016 de 60 millions d'euros de frais de gestion en contrepartie de la gestion de la prime d'activité. Ce montant est fixé en appliquant un taux de 1,5 % au montant total des prestations versées par chacun de ces organismes.

Par exception au dispositif de droit commun qui prévoit un financement du RSA par les départements, le FNSA continue de financer le « RSA jeunes actifs » pour les jeunes de 18 à 25 ans éligibles en vertu de l'article L. 262-7-1 du même code. Ce mode de financement dérogatoire est donc pérennisé en 2016 par l'article 63 du présent projet de loi de finances.

L'équilibre de financement du FNSA repose donc sur 626 millions d'euros de recettes correspondant aux dépenses selon les prévisions suivantes :

– le transfert de recettes en provenance du Fonds de solidarité doit représenter 200 millions d'euros en 2016. En effet, une fraction des recettes de la contribution exceptionnelle de solidarité est affectée depuis 2015 au FNSA

– la subvention de l'État inscrite au programme 304 s'élève à 426 millions d'euros en 2016 et doit permettre d'assurer l'équilibre du FNSA en dépenses et en recettes.

## **II. LES AUTRES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

### **A. LES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION**

Les crédits de l'action 13 sont dédiés au soutien des pratiques innovantes dans le champ de la cohésion sociale portées par le secteur associatif ou par les services déconcentrés.

Les crédits dédiés aux autres expérimentations en matière sociale ont été ramenés à 927 487 euros de moyens d'intervention en LFI 2014 (dont 42 000 euros de réserve parlementaire), en conséquence du fléchage de la majeure partie des moyens sur l'économie sociale et solidaire.

Les crédits ouverts en 2015 étaient de 896 971 euros dont 61 000 de réserve parlementaire. Ils sont prévus à 811 639 euros par le PLF 2016.

Il apparaît que ces crédits ont connu un taux de consommation atypique en 2014, car ils ont abondé le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). La consommation des crédits de l'action 13 s'est élevée au 31 décembre 2014 à 2 millions d'euros en AE et 1,870 en CP, dont une contribution du programme 304 au FIPD de 1,07 million. Le financement de cette contribution portée par l'action 13 a nécessité un redéploiement de crédits des autres actions du programme.

Pour 2015, la prévision de consommation des crédits de l'action 13 s'établit, hors contribution au FIPD (1,02 million), à 907 954 euros en AE et 1,066 million euros en CP.

## **B. L'AIDE ALIMENTAIRE**

La politique de l'aide alimentaire qui s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide sociale et familiale, contribue, par la prise en charge globale des personnes en situation de précarité et d'exclusion, à l'atteinte des objectifs européens et nationaux de lutte contre la pauvreté.

Le secteur de l'aide alimentaire a connu une profonde modification des modalités de financement dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne, depuis 2014 avec la mise en place du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour la période 2014-2020 qui succède au Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Ce fonds permet d'acheter des denrées au travers d'appels d'offres réalisés par France Agrimer, organisme intermédiaire unique, qui intervient pour le compte et au nom du ministère des affaires sociales et de la santé.

Le programme opérationnel approuvé par la Commission européenne le 31 juillet 2014 a défini pour la France une dotation de 587,39 millions d'euros sur la période 2014-2020, dont des crédits européens à hauteur de 499,28 millions d'euros (85 %) et un cofinancement au titre des crédits nationaux à hauteur de 88,11 (15 %).

En complément du dispositif européen, le Gouvernement a choisi de financer sur les crédits nationaux du programme 304 les épiceries sociales (8 millions d'euros en 2014) qui ne peuvent prétendre aux financements européens en raison de l'application du principe de gratuité de distribution des denrées.

La consommation des crédits d'intervention de l'action 14 a atteint 45 millions d'euros d'AE et 32,8 de CP en 2014. Ces dépenses ont augmenté sensiblement compte tenu de l'augmentation en loi de finances initiale pour 2014 des moyens consacrés à l'aide alimentaire (+ 41 % par rapport à la LFI 2013) dont le financement repose sur le FEAD.

L'ensemble des ressources disponibles (crédits FEAD et crédits du programme 304) dédiées à l'aide alimentaire en 2015 s'élèvent à 101,28 millions et se répartissent de la façon suivante :

– crédits nationaux (sur le programme 304) : 24,44 millions d'euros dont 4,6 de subventions nationales, 7,9 pour les épiceries sociales, 12 par France Agrimer (part nationale) ;

– France Agrimer (crédits UE) : 67,8 millions d'euros ;

– Crédits déconcentrés du programme 304 : 8 millions d'euros ;

– Réserves parlementaires (sur le programme 304) : 1 million d'euros.

Les dotations d'aide alimentaire sont portées de 33,6 millions d'euros en LFI pour 2015 à 34,7 en PLF pour 2016 (+ 3 %).

### **C. LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL : UNE DÉPENSE DYNAMIQUE**

Le montant de crédits ouverts en 2013 et 2014 pour la qualification en travail social (action 15) était de 2,1 millions d'euros de crédits d'intervention. La consommation des crédits s'est élevée à 1,9 million d'euros en 2013 (taux de 90 %) et en 2014.

La dotation en LFI 2015 a été portée à 5,2 millions d'euros par transfert d'une partie des crédits de l'action 13 du programme 124 à hauteur de 3,55 millions d'euros, crédits finançant les dépenses liées au processus de certification professionnelle du travail social, regroupant la certification classique et la certification par validation des acquis de l'expérience (VAE). La prévision de consommation des crédits de l'action 15 est en forte augmentation, elle est estimée à 8,1 millions d'euros en AE et CP. L'augmentation importante résulte principalement des dépenses de certification professionnelle.

Le montant des crédits disponibles en gestion 2015 sur l'action 15 ne permettra pas de couvrir l'ensemble des dépenses. Le recours à la levée de la réserve de précaution ainsi qu'à la procédure d'autofinancement (redéploiement du dégel d'autres dispositifs) en interne au programme devra être envisagée.

La dotation prévue en 2016 est de 6,5 millions d'euros (+ 24,5 %).

### **D. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE**

L'action 18 nouvelle a pour objet d'ouvrir des crédits pour le financement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle sera gérée par un

fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations et est estimée à un coût de 60 millions d'euros en 2016.

Pour certains immigrés âgés, un retour durable au pays d'origine au temps de la retraite paraît préférable, mais il est entravé par la faiblesse des ressources qui peuvent être perçues au pays après des décennies de présence en France.

À leur intention, à l'initiative de M. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a été instaurée, par les articles 58 et 59 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, dite « loi DALO », une « aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine » (ARFS), définie à l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles. Cependant, aucune mesure d'application n'était entrée en vigueur avant cet automne.

La définition par la loi de l'aide permet de cerner nettement ses contours et son caractère dérogatoire, motivé par le besoin social particulier auquel elle cherche à répondre.

Elle ne peut ainsi être accordée qu'aux personnes qui s'engagent à effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et est exclusive des aides au logement et des minima sociaux. Elle s'adresse à des personnes étrangères vivant seules avec des ressources modestes et résidant en foyer de travailleurs migrants ou logés par des bailleurs ayant conclu avec l'État des conventions *ad hoc*, tels des gestionnaires de résidences sociales bénéficiant de financements au titre du logement accompagné. Le législateur a donc circonscrit cette aide aux résidents vivant seuls en habitat collectif et a, dès lors, écarté de son bénéfice la grande majorité des immigrés âgés.

Adopté en mars 2007, le dispositif est resté inappliqué. Le rapport de M. Alexis Bachelay au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés de l'Assemblée nationale, du 2 juillet 2013, a donc préconisé d'adopter sans tarder les décrets permettant l'attribution de l'ARFS aux résidents les plus défavorisés des foyers de travailleurs migrants.

Le 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 vient d'être publié pour l'application effective de l'article L. 117-3. Il a pour objet de permettre aux retraités étrangers, disposant de faibles ressources et qui résident seuls en résidence sociale ou foyer de travailleurs migrants, d'effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et de réaliser ainsi un rapprochement familial. Le décret fixe les conditions d'attribution (résidence, ressources et logement) de cette aide, ainsi que ses modalités de calcul, de service et de versement. Il détermine également les modalités de contrôle des conditions requises pour en bénéficier. Il crée enfin un fonds chargé de la gestion

de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

On estime à environ 35 000 le nombre de personnes ressortissantes de pays tiers âgés de plus de 65 ans résidant en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale.

Le montant maximum de l'ARFS s'élèvera à 6 600 euros par an. L'aide sera versée annuellement sous conditions de ressources. Cette mesure permettra d'accompagner entre 10 000 et 15 000 personnes effectuant des séjours prolongés dans leur pays d'origine.

### **III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES**

Deux actions 16 *Protection juridique des majeurs* et 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304 ont été créées en PLF 2015 pour porter les actions financées par l'ancien programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables*. Elles sont principalement dédiées à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Il s'agit presque en totalité de crédits d'intervention.

#### **A. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS**

Les crédits de l'action 16 *Protection juridique des majeurs* concourent au financement des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des mandataires exerçant à titre individuel.

Les dotations prévues pour 2016 connaissent une progression de 164 % par rapport à la LFI 2015 et sont portées à 637,4 millions d'euros en AE et CP au lieu de 241,3 en 2015, qui s'explique, notamment, par le transfert à l'État du financement des mesures auparavant prises en charge par les organismes de sécurité sociale.

##### **1. Un transfert important de crédits en PLF 2016**

Depuis la loi du 5 mars 2007, le financement des mesures de protection juridique des majeurs, exercées par des services ou des mandataires individuels, relève en premier lieu des personnes protégées en fonction de leurs ressources et, à titre subsidiaire, de l'un des trois financeurs publics que sont l'État, les organismes de sécurité sociale et les départements.

Plus précisément, le financement de la mesure de protection revient *in fine* à l'organisme public qui verse la prestation de montant le plus élevé.

La répartition du financement entre financeurs publics s'établit comme suit :

– l'État finance les mesures de protection des personnes qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ;

– la sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie, continue à financer les mesures confiées aux établissements (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et, au titre de la branche famille principalement, participe au financement des mesures de protection des personnes qui reçoivent une prestation sociale (à l'exception de celles relevant du département) ;

– les départements financent quant à eux les mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui ont une prestation à leur charge.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits consacrés au financement des mesures de protection juridique des majeurs depuis 2012 pour l'ensemble des financeurs publics à l'exception des préposés d'établissement pour lesquels les chiffres ne sont pas disponibles .

#### FINANCEMENT DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

(en millions d'euros)

Financeurs publics	2012	2013	2014	2015
État (y compris activité N-1)	217,4	224,7	231,6	239,4
Départements	4,0	3,0	1,6	1,7
Sécurité sociale	335,4	343,0	362,4	376,3
TOTAL	556,8	570,7	595,6	617,4

Source : Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

Les crédits consacrés au financement du dispositif sont répartis entre deux catégories d'intervenants : les services mandataires financés sous forme de dotation globale et les mandataires exerçant à titre individuel qui sont rémunérés sur la base de forfaits mensuels.

Le coût du dispositif du financement des services mandataires s'est élevé en 2014 à 200,3 millions d'euros pour l'État, 339,8 pour la sécurité sociale et 1,6 pour les départements. Pour 2015, les montants prévus sont respectivement de 205 millions d'euros, 352,9 et 1,7.

Concernant les mandataires individuels, le coût des mesures en 2014 a été de 31,3 millions d'euros pour l'État et 22,6 pour la sécurité sociale. Pour 2015, les montants prévus sont respectivement de 34,4 millions d'euros et 23,4.

Pour 2016, il a été décidé, au regard de la complexité engendrée par la multiplicité des financeurs et des payeurs aux niveaux national et local, d'inscrire au PLF 2016 une mesure de simplification du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, visant à transférer l'ensemble des financements du dispositif de la Sécurité sociale à l'État, chargé du pilotage du dispositif.

Le montant total de la prévision de dépenses pour 2016 au titre de la protection juridique des majeurs s'élève ainsi à 637,3 millions d'euros, intégrant un transfert de 390 millions d'euros en provenance de la Sécurité sociale, soit une évolution de 164 % par rapport à la LFI 2015.

## **2. La gestion 2015**

Les crédits inscrits en LFI 2015 sur cette action s'élevaient à 241,2 millions d'euros en AE et CP.

Compte tenu des différents mouvements intervenus depuis le début de l'année (réserve de précaution et reports), les crédits disponibles au 31 juillet 2015 sur l'action 16 s'élevaient à 223,2 millions d'euros en AE et 222,8 en CP.

Au 31 juillet 2015, l'exécution des crédits au titre de la protection juridique des majeurs avait déjà atteint 162,7 millions d'euros en AE et 131,9 en CP, soit 73 % des crédits disponibles en AE et 59 % des CP, ce qui correspond à des taux de consommation habituels compte tenu du rythme d'engagement et de paiement des services tutélares au niveau déconcentré.

La totalité des crédits 2015 ouverts sur cette action sera consommée à la fin de l'année et l'ensemble des crédits gelés seront nécessaires à l'exercice 2015. Le dégel de la réserve de précaution appliquée au dispositif de la protection juridique des majeurs a ainsi été, à l'instar des années précédentes, demandé.

## **B. LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES**

Les dotations prévues au titre de l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables s'élèvent à 14,5 millions d'euros en PLF 2016 au lieu de 15,8 en LFI 2015 (- 8 %).

Elles financent à titre principal les centres de planification familiale (CPEF) et les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF), pour 2,8 millions d'euros et les points d'accueil écoute jeunes (PAEJ) pour 5,4 millions d'euros.

Les autres dotations contribuent au financement du développement des démarches d'adoption internationale par le biais notamment de l'Agence française de l'adoption (AFA), pour 2,7 millions d'euros, du groupement d'intérêt public

pour l'enfance en danger (GIPED), composé du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) et de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), pour 2,3 millions d'euros, et du soutien à des têtes de réseaux associatifs partenaires dans le domaine de la protection et de l'accompagnement de l'enfance, de l'adolescence et des familles vulnérables pour 1,2 million d'euros.



## CHAPITRE II : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : DES DOTATIONS TRÈS INSUFFISANTES POUR 2015 ET 2016

Le programme 157, qui regroupe l'ensemble des crédits que l'État (ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes) consacre à la politique du handicap et de la dépendance, représente une part, certes importante mais non exhaustive, des crédits publics qui sont destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

En 2016, le programme 157, doté de 11 597,5 millions d'euros, financera notamment :

- l'allocation aux adultes handicapés (AAH), à hauteur de 8 515,5 millions d'euros ;

- l'aide au poste au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés, à hauteur de 1 276 millions d'euros ;

- ainsi que les dotations de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à hauteur de 1 477,1 millions d'euros.

Au-delà de ces dotations budgétaires, les financements apportés par les crédits d'assurance maladie en matière de handicap et de dépendance sont très importants.

Le tableau ci-après récapitule le montant agrégé des financements publics (hors dépenses fiscales) mobilisés pour le service des prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale et médico-sociale, le soutien aux revenus ou l'accompagnement des personnes handicapées, que les dispositifs de soutien aux personnes handicapées et leur famille soient mis en œuvre directement par les administrations publiques ou qu'ils le soient par l'intermédiaire d'opérateurs distincts, publics ou privés, à but lucratif ou non.

### FINANCEMENTS PUBLICS DU HANDICAP

*(en milliards d'euros)*

	Exécution		Prévision
	2013	2014	2015
Ministère - Crédits du programme 157	11,25	11,53	11,89
Sécurité sociale - dépenses de pensions d'invalidité (tous régimes)	0,62	0,65	0,67
Sécurité sociale - dépenses de rentes d'accidents du travail (régime général)	4,29	4,33	4,35
CNSA - sous-section 1 de la section I et section III	9,74	9,92	10,24
CNAF - allocation éducation enfants handicapés et allocation journalière de présence parentale	0,82	0,87	<i>Non disponible</i>
Départements (net concours CNSA)	6,06	<i>Non disponible</i>	<i>Non disponible</i>
<b>Total hors départements</b>	<b>26,63</b>	<b>32,69</b>	<b><i>Non disponible</i></b>

*Sources : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Direction de la sécurité sociale (DSS), Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS).*

Le programme 157 connaît en 2016 une quasi-stagnation de ses dotations (+ 0,05 %), qui ne peut s'expliquer que par l'aggravation d'un désordre relevé depuis l'exécution 2013 : l'insincérité budgétaire qui caractérise le principal poste de dépenses : l'allocation aux adultes handicapés. Les dotations prévues pour la seule AAH et ses compléments en 2016, qui représentent 46,7 % des crédits de la mission et 73,4 % de ceux du programme 157, sont prévues en baisse de 0,1 %.

Pour 2016, le programme sera doté de 11 597,6 millions d'euros. L'évolution proposée des crédits de paiement (de même montant que les autorisations d'engagement) entre 2015 et 2016 est la suivante.

**PROGRAMME 157 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2015 ET 2016**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	2015	2016	évolution
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	56,8	57,6	+ 1,4%
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 748,0	2 754,6	+ 0,2%
03 – Ressources d'existence	8 762,7	8 762,8	+ 0%
04 – Compensation des conséquences du handicap	16,9	16,4	- 3,2%
05 – Personnes âgées	3,0	2,4	- 22%
06 – Pilotage du programme	3,8	3,7	- 0,6%
<b>Total</b>	<b>11 591,3</b>	<b>11 597,6</b>	+ 0,1%

Source : projets annuels de performances.

**I. LES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE CROISSANCE DYNAMIQUE**

Les crédits de l'action 03 *Ressources d'existence*, d'un montant prévu à 8 762,8 millions d'euros en 2016, financent de manière prédominante, à hauteur de 8 515,5 millions, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation différentielle régie par les articles L. 821-1 et suivants du code de la sécurité sociale, destinée à garantir à la personne handicapée un revenu minimum de subsistance alors même qu'elle subit du fait de son handicap une incapacité permanente, reconnue, obérant sa capacité à occuper un emploi et en tirer des revenus.

Ils couvrent également la dépense constituée par le service de l'allocation supplémentaire d'invalidité servie aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité, pour 247,3 millions d'euros en 2016.

**A. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS**

**1. Une prestation de solidarité**

L'AAH est un minimum social catégoriel, attribué aux personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et atteintes d'un taux d'incapacité permanente

d'au moins 50 %. Financée par l'État, la prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de Mutualité sociale agricole.

Minimum social, l'AAH est subsidiaire par rapport à d'autres avantages : pension d'invalidité (dont, le cas échéant, l'allocation supplémentaire d'invalidité), rente d'accident du travail ou avantage vieillesse, qui doivent en conséquence être sollicités en priorité par rapport à cette allocation. Elle est soumise, notamment, à des conditions de ressources et peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité dans la limite d'un certain plafond. Le plafond annuel de ressources de 9 691,8 euros (au 1<sup>er</sup> septembre 2015) est doublé pour un couple jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 puis augmenté de 80 % à compter de cette date <sup>(1)</sup>, et il est majoré de 50 % par enfant à charge.

#### ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Échéances	Taux de revalorisation	AAH en euros	Progression depuis 2007	
			En pourcentage	En euros
Au 31/12/07	1,1 %	621,27		
01/01/08	3,9 %	628,10	1,1 %	6,83
01/09/08	2,2 %	652,60	5,0 %	31,33
01/04/09	2,2 %	666,96	7,4 %	45,69
01/09/09	2,2 %	681,63	9,7 %	60,36
01/04/10	2,2 %	696,63	12,1 %	75,36
01/09/10	2,2 %	711,95	14,6 %	90,68
01/04/11	2,2 %	727,61	17,1 %	106,34
01/09/11	2,2 %	743,62	19,7 %	122,35
01/04/12	2,2 %	759,98	22,3 %	138,71
01/09/12	2,2 %	776,59	25,0 %	155,32
01/09/13	1,75 %	790,18	27,2 %	168,91
01/09/14	1,30 %	800,45	28,8	179,48
01/09/15	0,90 %	807,70	30,0	179,36

Source : ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Enfin, deux compléments d'AAH sont prévus pour les personnes les plus lourdement handicapées et qui vivent dans un logement indépendant : le complément de ressources pour les personnes handicapées (CPR), destiné aux allocataires dont la capacité de travail est inférieure à 5 %, et la majoration pour la vie autonome (MVA), attribuée aux personnes qui vivent dans un logement indépendant, perçoivent des aides au logement et ne perçoivent pas de revenu d'activité à caractère professionnel propre.

(1) Selon l'indication de la page 87 du rapport annuel de performances. Le Rapporteur spécial a été avisé par le cabinet de la ministre des Affaires sociales qu'il s'agissait d'une coquille du PAP

## 2. Un financement insuffisant en 2014 et 2015

Les dépenses d'AAH sont d'un dynamisme variable depuis une dizaine d'années. Les crédits disponibles sont inférieurs aux besoins depuis l'exercice 2014.

Les dépenses de prestations avaient connu une très forte dynamique depuis 2010 en raison principalement de la revalorisation de 25 % de l'AAH intervenue sur la période 2008-2012, de l'effet mécanique de l'évolution démographique et de l'augmentation du nombre d'allocataires relevant de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (présentant un taux d'incapacité permanente inférieur à 80 % et supérieur à 50 %). Une forte augmentation de la dotation dédiée à l'AAH en LFI 2013 a permis une saine exécution 2013 sans dépassements significatifs des crédits ouverts. Les crédits destinés au financement de l'allocation et de ses compléments se sont avérés, en 2013, globalement en adéquation avec les prévisions de la loi de finances initiale.

La dotation du programme 157 de la LFI 2013 avait été majorée de 664,5 millions d'euros par rapport à la LFI 2012, après de précédentes majorations (660 millions d'euros de 2011 à 2012) et s'élevait à 11 169,2 millions d'euros dont 8 154,8 millions d'euros pour la seule AAH et ses compléments. L'exécution s'est établie à 8 165,4 millions d'euros pour l'AAH et ses compléments (+ 10,6 millions d'euros, 0,13 % des crédits ouverts en LFI), à comparer à un dépassement de crédits de 291 millions d'euros, soit 3,9 % des dotations de la LFI en 2012).

La bonne exécution du budget s'explique non seulement par l'augmentation significative de la dotation en LFI pour 2013, mais également, par une décélération de la dépense au titre de l'AAH qui a été constatée au cours de 2013.

L'exécution 2014 a été marquée par une nouvelle dégradation du financement de l'AAH. Les crédits destinés au financement de l'allocation et de ses compléments se sont avérés, en 2014, insuffisants au regard des besoins constatés.

La dotation initiale en LFI 2014 de l'AAH seule (8 400,8 millions d'euros) a été insuffisante car les montants de l'AAH continuent de croître au-delà des prévisions, avec le nombre d'allocataires qui augmente et sous l'effet de la revalorisation d'indexation. Les dépenses ont donc crû plus vite (+ 3,9 %) que le nombre d'allocataires. Le montant mensuel de l'allocation augmente également : il s'élevait à 525 euros en 2008 et à 653 euros en 2014.

La dotation de la LFI 2014 au titre de l'AAH (8 400,8 millions d'euros) s'est avérée légèrement insuffisante par rapport aux besoins constatés (8 500 millions d'euros hors couverture du report de charges de 38,5 millions d'euros fin 2013). L'ouverture de crédits en LFR de fin d'année de 81,8 millions d'euros, dont 38,5 pour l'apurement de la dette 2013, par amendement du

Gouvernement, a été insuffisante et le report de charges de 2014 sur 2015 s'élève à 74,4 millions d'euros sur le programme 157.

La dotation de la LFI 2015 au titre de l'AAH (de 8 524,4 millions d'euros), apparaît très insuffisante puisqu'une projection réalisée sur la consommation des huit premiers mois de l'année permet de retenir l'hypothèse d'une consommation de 8 820 millions d'euros en 2015, soit près de 300 de plus que les crédits prévus. Cette prévision est exactement en adéquation avec les observations de la Cour des comptes qui considérait, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques du 24 juin 2015, que le risque d'insuffisance de dotations pour le financement de l'AAH était de l'ordre de 300 millions d'euros en 2015.

De surcroît, comme le montre le tableau ci-après <sup>(1)</sup>, les prévisions d'effectifs de bénéficiaires et de montants moyens d'allocation continuent d'augmenter en 2015 et 2016.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH  
ET DES CRÉDITS CORRESPONDANTS**

Années	Nombre de bénéficiaires au 31/12	Montant moyen de l'allocation (en euros)	Crédits inscrits en LFI (en millions d'euros)	Dépenses effectives (en millions d'euros)	Crédits inscrits en LFR et redéploiement (en millions d'euros)	Solde (total des crédits inscrits - dépenses effectives)
2007	813 150	565	5 304,01	5 526,82	68,81	- 154,00
2008	848 806	565	5 410,00	5 650,08	236,53	- 3,55
2009	883 338	594	5 811,90	6 149,57	335,60	- 2,07
2010	914 950	617	6 234,20	6 608,93	398,16	23,43
2011	956 589	623	6 938,20	7 150,00	152,82	- 58,98
2012	996 957	666	7 515,20	7 806,17	290,97	76,20
2013	1 023 286	683	8 154,80	8 191,30	25,00	- 11,30
2014	1 041 775	692	8 400,77	8 503,00	81,80	- 20,40
2015	Entre 1 058 600 et 1 061 600	705	8 524,43	8 820,00 (prévision)		
2016	Entre 1 076 300 et 1 085 600	721	8 515,51			

Source : ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

L'hypothèse d'une ouverture de crédits par décret d'avance ou dans le cadre de la LFR de fin d'année est plus que probable.

(1) Dans lequel les montants consommés sont, en 2013 et 2014, supérieurs aux montants inscrits en loi de règlement

### 3. Une dotation certainement insuffisante pour 2016

Le montant de la dotation pour 2016 pour le financement de l'allocation aux adultes handicapés s'élève à 8 515,5 millions d'euros et intègre, selon le PAP :

– l'évolution du nombre de bénéficiaires (« effet volume »), en particulier celle des bénéficiaires relevant du L. 821-2 du code de la sécurité sociale, calculée à partir des données d'exécution disponibles et des prévisions de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ;

– les effets de la revalorisation annuelle (« effet prix ») de la prestation au 1<sup>er</sup> septembre 2015 ainsi que celle de 2016, prévue au 1<sup>er</sup> avril, et la réforme des règles de revalorisation, qui générerait en fait des économies, compte tenu de la prise en compte de l'inflation constatée au lieu de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée (article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale) ;

– l'impact des autres réformes prévues en 2016 relatives à la convergence des modes d'évaluation des ressources des bénéficiaires de prestations sociales, avec l'intégration des revenus du patrimoine non soumis à l'impôt sur le revenu, notamment les résidences secondaires.

Comme précédemment indiqué, la mention de la diminution du plafond de ressources pour les couples s'analyserait comme une nouvelle coquille du projet annuel de performances.

L'adéquation de la dotation du PLF 2016 aux besoins, dotation en légère diminution par rapport aux prévisions de 2015 et très inférieure aux projections de dépenses pour 2015, apparaît incertaine pour ne pas dire compromise. Le PAP, comme de coutume, ne donne aucune indication chiffrée de l'effet attendu de chaque élément concourant à la détermination des crédits.

Si l'on retient un effectif moyen sur 2016 de 1 070 000 allocataires pour une allocation moyenne de 721 euros, comme annoncé par le Gouvernement, on approche un coût de 9 200 à 9 300 millions d'euros en 2016 pour l'AAH seule et ses compléments, à comparer aux crédits prévus, de 8 515,5 millions d'euros.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial a demandé, le 13 octobre, au cabinet de la ministre des Affaires sociales, des précisions sur le calibrage budgétaire ayant déterminé la prévision de dépenses de 8 515 millions en 2016 pour la seule AAH et ses compléments. Selon les explications téléphoniques qui lui ont été données le 19 octobre, l'économie attendue de la modification de la base de ressources pourrait être de l'ordre de 200 millions d'euros et celle résultant de la diminution de la revalorisation serait de 13 à 18 millions d'euros. Enfin, la dynamique de croissance de l'AHH serait inférieure au montant résultant du

produit de la prestation moyenne par le nombre d'allocataires, et ce en raison d'un meilleur pilotage de la dépense.

On ne peut qu'être circonspect devant des prévisions de dépenses aussi peu documentées.

## **B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ**

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse (pensions de réversion, de retraite anticipée, de veuvage, de retraite pour pénibilité) s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers.

Le droit à l'ASI prend fin lorsque l'allocataire atteint l'âge légal de départ à la retraite ; il peut alors bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Le montant de l'ASI peut atteindre 4 845,17 euros par an pour une personne seule et 7 995,28 euros par an pour un couple marié (données au 1<sup>er</sup> avril 2014, date de la revalorisation des montants). L'allocation est versée sous conditions de ressources, les plafonds étant fixés à 8 424,05 euros par an pour une personne seule et 14 755,32 euros par an pour un couple marié.

L'évaluation des dépenses d'ASI retenue pour 2016 (la dotation est de 247,3 millions d'euros au lieu de 249,6 en PLF 2015) est construite en fonction, d'une part, de l'évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires qui devrait se stabiliser et, d'autre part, de la revalorisation de l'allocation selon l'hypothèse d'inflation retenue (0,22 % en 2016).

La consommation des crédits en 2014 s'est élevée à 247,5 millions d'euros, la totalité des crédits ouverts en LFI.

## **II. LE MAINTIEN DES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE**

Les crédits de l'action 02 demandés en PLF 2016 au titre de l'*Incitation à l'activité professionnelle* sont globalement stables et prévus à 2 754,6 millions d'euros à comparer à 2 747,9 en 2015 (+ 0,2 %).

Les dotations d'incitation à l'activité professionnelle des personnes en situation de handicap permettent en effet de financer d'une part les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et, d'autre part, la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Les **ESAT**, établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, des adultes handicapés, à partir de l'âge de 20 ans, ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale, et qui, de ce fait, ne peuvent

momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire, constituent, dans cet ensemble, un outil original à double vocation d'offrir une solution durable d'activité à caractère professionnel pour des personnes dont la capacité de travail est très faible, et de constituer un tremplin vers l'emploi ordinaire pour des personnes fragilisées, dans le cadre d'un parcours d'insertion dont l'objectif final reste l'accès au milieu ordinaire de travail.

Le nombre de places en ESAT est passé de 111 161 en 2007 à 117 897 en 2012 et 118 723 en 2013 (dernière statistique disponible). Compte tenu des contraintes budgétaires et des créations de places survenues de 2007 à 2013, le Gouvernement a choisi de maintenir la stabilisation des places décidée pour 2013, le nombre de places financées ne devant pas augmenter.

Les ESAT sont financés au moyen d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) décidée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS).

Les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2016 au programme *Handicap et dépendance* pour les ESAT passent à 1 477,1 millions d'euros.

La prévision vise à permettre le financement de 119 211 places autorisées, soit un niveau stabilisé depuis 2012.

Il est à noter que l'article 46 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit le transfert du financement des ESAT au sein de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et d'assurer ce financement par des crédits d'assurance maladie à compter de 2017.

La **GRTH** a vocation à permettre la compensation par l'État des charges supportées en partie par les ESAT au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés.

En 2014, la dotation de la GRTH s'élevait en LFI à 1 253,3 millions d'euros (AE = CP), auxquels s'ajoutaient 1,1 million d'euros au titre des frais de gestion de l'agence de services et de paiements (ASP). L'effet combiné de la hausse des cotisations patronales et de l'accélération de l'envoi des bordereaux par les ESAT à l'agence a eu un impact sur la dépense finale 2014, nécessitant une levée de la totalité de la réserve de précaution.

La rémunération versée par les ESAT est en moyenne égale à 10,58 % du SMIC (10,95 % en 2013), ce qui la situe au-dessus du minimum obligatoire qui doit être d'un montant supérieur à 5 %.

La compensation par l'État aux 683 ESAT qui se sont affiliés à un organisme de prévoyance s'est élevée à 2,5 millions d'euros. La participation aux cotisations pour la formation des travailleurs handicapés a été portée à 5,5 millions d'euros et a concerné 825 établissements environ.

Le montant des crédits consommés correspond au montant des crédits programmés, soit 1 253,3 millions d'euros.

En 2015, cette dotation s'élève à 1 277,3 millions d'euros (AE = CP). Cette dotation a fait l'objet de deux annulations (4 millions par le décret du 9 avril 2015 et 4 par le décret du 9 juin 2015).

Compte tenu du rythme de consommation constaté les sept premiers mois de l'année, une levée de la réserve de précaution dès le mois de novembre est à prévoir.

Les crédits prévus pour 2016 sont d'un montant de 1 276 millions d'euros (frais de gestion inclus). Ils prennent en compte :

– Le financement de l'aide au poste (GRTH) pour les places financées (119 216) en intégrant les dépenses réelles de l'année 2015 pour les places installées, la revalorisation prévisionnelle du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier, la hausse des cotisations patronales (+ 0,10 %), une hypothèse forfaitaire de 500 000 euros par an pour prendre en compte la montée en charge de la prévoyance et de la formation professionnelle ;

– Les frais de gestion versés à l'ASP pour le service de la GRTH et de la dotation globale de fonctionnement des ESAT sur la base de la convention 2015-2019.

### **III. L'AUGMENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES**

Les crédits de l'action 01 *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées* financent la participation de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), créées par la loi du 1<sup>er</sup> février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Chaque maison départementale est chargée d'accueillir les personnes handicapées, de les informer, d'organiser l'instruction des demandes de prestations et d'orientation, l'évaluation des besoins des personnes et le fonctionnement de l'instance de décision qu'est la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

La maison départementale est un groupement d'intérêt public (GIP) réunissant le conseil général, l'État et les caisses de protection sociale. Les membres du groupement participent à son fonctionnement en mettant à disposition des personnels, des locaux, du matériel, des outils informatiques et statistiques ainsi que des contributions financières.

L'essentiel des moyens est fourni par l'État et par les départements, les autres membres du GIP contribuant essentiellement sous forme de services. Les moyens apportés par l'État correspondent aux moyens mobilisés antérieurement

dans le cadre du dispositif d'évaluation et d'orientation des personnes handicapées préexistant (COTOREP, CDES, Sites pour la vie autonome).

Les crédits versés aux MDPH en 2014 et 2015 sont inscrits sur les programmes 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* et 157 *Handicap et dépendance*, ainsi que sur le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi*.

Au titre de l'exercice 2014, l'État a versé 65 millions d'euros aux MDPH. Ces crédits sont destinés pour 26,9 millions d'euros au fonctionnement général de celles-ci (soit 9,7 millions d'euros au titre du secteur travail et 17,2 au titre du secteur solidarité) et pour 38,1 millions à la compensation financière des postes non mis à disposition par l'État.

Par ailleurs, début 2015, un montant de 400 000 euros a été versé à la MDPH de Paris pour le solde de l'exercice 2014 ainsi qu'un montant de 300 000 euros au titre de dettes antérieures.

En 2015, un acompte de 52,4 millions d'euros a été versé début avril. Ce montant correspond à 80 % des crédits dus au titre de l'exercice 2015. Le montant définitif sera déterminé sur la base de l'enquête réalisée en août 2015 en fonction de l'évolution des effectifs mis à disposition par l'État au cours de l'année 2015.

Par ailleurs, le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2014 pour le fonctionnement des MDPH a été porté à 64 millions d'euros pour tenir compte des départements de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. En 2015, il a été porté à 68 millions d'euros, compte tenu des prévisions de recettes attendues de la Contribution solidarité autonome (CSA).

La dotation en PLF 2016 inscrite au seul programme 157 est prévue à hauteur de 57,6 millions d'euros (+ 1,4 %).

Cependant, la participation de l'État au fonctionnement des MDPH doit s'élever globalement à 67,6 millions d'euros en 2016. Cette prévision intègre des transferts pour 1,5 million d'euros en provenance des programmes 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* et 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* et tient compte d'un financement du programme stabilisé à 56,2 millions d'euros. Elle tient compte, en outre, d'une contribution complémentaire de la (CNSA) à hauteur de 10 millions d'euros.

#### **IV. LES CRÉDITS DE COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES**

Les actions 04 *Compensation des conséquences du handicap* et 05 *Personnes âgées* financent respectivement le soutien au fonctionnement des

instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels et le développement de la politique de bienveillance envers les personnes âgées. Ces crédits sont en diminution par rapport aux dotations de la LFI 2015 mais stables au regard des dotations initiales prévues dans le PLF 2015.

#### **A. LE SOUTIEN AUX INSTITUTS NATIONAUX DE JEUNES DÉFICIENTS SENSORIELS**

Le financement d'un soutien au fonctionnement des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels (sourds, aveugles) porte sur la prise en charge de la rémunération des enseignants. Des crédits sont également prévus pour le financement du Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels (CNFEDS) de Chambéry, qui assure la formation initiale et continue pour les enseignants des établissements publics et privés accueillant les jeunes déficients sensoriels.

La subvention, de 16,2 millions d'euros en 2016, aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels couvre la rémunération des personnels enseignants de cinq instituts : Institut national des jeunes aveugles (INJA) de Paris, instituts nationaux de jeunes sourds (INJS) de Bordeaux, Chambéry, Metz et Paris. Il s'y ajoute, pour 200 000 euros, la subvention au CNFEDS de Chambéry.

#### **B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES**

2,36 millions d'euros sont prévus en 2016 comme en PLF 2015 et PLF 2014 pour le développement de la politique de bienveillance envers les personnes âgées et les adultes handicapés. Ces dépenses d'intervention sont réparties entre les subventions à des associations nationales têtes de réseau (460 000 euros) et, pour 1,9 million d'euros, au bénéfice d'antennes locales de proximité et du dispositif national d'écoute téléphonique et de traitement des signalements des situations de maltraitance envers les personnes âgées et les adultes handicapés.

#### **C. LES CRÉDITS DE PILOTAGE DU PROGRAMME**

L'action 06 *Pilotage du programme* vise à assurer l'accompagnement de l'ensemble des actions de ce programme, au travers du pilotage et de l'animation d'un grand nombre d'opérateurs, nationaux et locaux, ainsi que le développement d'outils d'observation, d'évaluation et d'études.

Les crédits affectés à ces fonctions d'animation et d'organisation représenteront 3,7 millions d'euros en 2016, en diminution depuis 2014.

\*

\* \*



### CHAPITRE III : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* vise à impulser et coordonner les actions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, à la promotion des droits et à la prévention et la lutte contre les violences sexistes.

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes définit les objectifs d'une politique intégrée de l'égalité. La loi est tout entière consacrée d'une part, à l'effectivité des droits en renforçant les mécanismes d'application des dispositions existantes et d'autre part, à l'innovation pour dépasser les situations de blocage et créer des incitations plus fortes pour changer les comportements.

Les crédits d'intervention du programme 137 ont vocation à servir d'effet de levier en engageant des acteurs et des financements non seulement nationaux (ministères, institutions de recherche) mais aussi européens, régionaux, départementaux et locaux, dans une dynamique d'action pour l'égalité réelle.

À compter de 2016, les actions 11 *Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale* et 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* du programme 137 sont fusionnées. Il est à noter que les dotations prévues en 2016 sur la nouvelle action 11 qui résulte de ce regroupement sont en baisse de 22,7 % par rapport à celles ouvertes en LFI 2015.

#### I. UNE CONSOMMATION DES DOTATIONS QUI A DIMINUÉ EN 2014

L'exécution budgétaire des crédits du programme 137 en 2014 a été marquée par une consommation des crédits nettement inférieure aux crédits ouverts en LFI 2014 et à ceux consommés en exécution 2013.

Les crédits votés en LFI 2014 pour le programme 137 étaient de 25,03 millions d'euros en AE et CP. Les crédits disponibles, après application de la réserve de précaution et prise en compte des divers mouvements intervenus en gestion, se sont élevés à 24,2 millions d'euros en AE et 24,4 en CP. Les crédits ont été consommés à hauteur de 22,86 millions en AE (23,28 en 2013) et à 22,96 millions d'euros en CP, à comparer à une consommation de 23,19 d'euros en 2013.

Cette sous-consommation des crédits concerne, selon les explications données au Rapporteur spécial, la mise en œuvre d'une mesure phare du quatrième plan de lutte contre les violences faites aux femmes : les « *téléphones grand danger* ». Attribués sur décisions des procureurs, ces téléphones font l'objet d'un cofinancement entre le ministère de la Justice et le ministère chargé des

droits des femmes. Du fait de la date d'ouverture du marché permettant la généralisation progressive du dispositif, l'engagement des crédits mis à disposition a débuté en novembre 2014, sur la base d'un recensement partiel de l'expression des besoins des procureurs. Aussi, sur les 900 000 euros programmés (AE = CP) sur le programme 137 pour ce dispositif en 2014, les crédits n'ont été consommés, au 31 décembre 2014, qu'à hauteur de 85 402 euros en AE et CP, ce qui explique la baisse de l'exécution globale sur ce programme comparativement à l'exercice 2013.

Les crédits inscrits en LFI 2015 pour le programme 137 s'élèvent à 25,30 millions d'euros en AE et CP, dont 669 406 euros au titre des réserves parlementaires.

1,97 million d'euros en AE et CP ont été mis en réserve de précaution en début de gestion 2015.

Par ailleurs, il a été obtenu 866 418 euros en AE et 935 878 euros en CP de crédits en reports de 2014 sur 2015.

Enfin, le décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits a procédé à l'annulation de 575 000 euros en AE et CP sur le programme 137, dont 500 000 euros au titre de la réserve de précaution.

Compte tenu de l'ensemble de ces mouvements, les crédits disponibles au 31 juillet 2015 s'élevaient à 24,12 millions d'euros en AE et 24,19 millions d'euros en CP.

Au 31 juillet 2015, l'exécution des crédits sur le programme 137 s'élève à 50,6 % des crédits disponibles en AE et à 36,6 % des CP. Malgré la faible consommation des CP, il a été indiqué au Rapporteur spécial que les crédits encore non consommés font l'objet d'un traitement local et pour le déploiement d'actions et d'expérimentations et que l'ensemble des crédits du programme devrait ainsi être consommé au 31 décembre 2015.

## **II. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2016**

Globalement, les crédits du programme, qui avaient progressé de 20,3 millions d'euros en LFI pour 2012 à 25,3 en LFI pour 2015 sont prévus pour 2016 à près de 27 millions d'euros (+ 6,6 %).

**PROGRAMME 137 : CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
EN 2015 ET 2016**

(en euros)

<b>Numéro et intitulé de l'action</b>	<b>LFI 2015</b>	<b>PLF 2016</b>
11- Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	2 115 054	5 023 100
12- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	15 175 561	15 754 300
13- Soutien du programme égalité entre les hommes et femmes	1 387 984	1 195 500
14- Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	4 378 713	
15- Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains ( <i>nouveau</i> )	2 237 709	4 983 360
<b>Total</b>	<b>25 295 021</b>	<b>26 957 660</b>

Source : projet annuel de performances.

**A. LES CRÉDITS D' ACTIONS ET EXPÉRIMENTATIONS POUR LA CULTURE DE L'ÉGALITÉ ET EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE, POLITIQUE ET SOCIALE**

La nouvelle action 11 est intitulée *Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale*. Elle est dotée en PLF 2016 de 5,02 millions d'euros en AE et CP et intègre notamment la pérennisation de certains dispositifs expérimentaux.

Trois sous-actions composent désormais l'action 11 :

- *Égalité et mixité professionnelles* (3,99 millions d'euros en AE et CP) ;
- *Égalité dans la vie politique, sociale, culturelle et sportive* (150 000 euros en AE et CP) ;
- *Études, expérimentations et évaluations* (890 000 euros en AE et CP).

**B. LA PROMOTION DES DROITS, LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES**

Les dotations de l'action 12 *Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* sont prévues en augmentation de 3,8 % en 2016, à 15,8 millions d'euros.

Les financements inscrits au titre de l'action 12 portent sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles (au sein du couple, mariage forcé, mutilation sexuelle, viol...) mais également sur des actions en matière de santé génésique et d'interruption volontaire de grossesse.

Ces mesures confortent les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du 4ème plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016). Il est déployé localement, dans le cadre d'une dynamique partenariale accrue avec les collectivités territoriales, et en adéquation avec la stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2016).

### **C. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS**

L'action spécifique consacrée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains vise à améliorer la lisibilité des actions menées sur ce champ, à répondre mieux aux besoins spécifiques de ce public et à renforcer le pilotage des moyens dédiés à l'accompagnement social des personnes prostituées.

Le montant des crédits prévus pour 2016 est de près de 5 millions d'euros (+ 122,7 %), en très forte augmentation.

En 2014, l'action 15 du programme 137 avait été dotée de 2,4 millions d'euros en LFI. Les crédits effectivement consommés en 2014 se sont élevés à 2 millions d'euros, répartis en crédits nationaux soutenant l'action des têtes de fédérations associatives et en crédits déconcentrés finançant des actions au niveau local.

Les crédits ouverts en LFI 2015 se sont élevés à 2,24 millions d'euros. Les crédits disponibles en 2015 s'établissent à 1,98 millions d'euros dont 350 000 euros pour les actions au niveau national et 1,63 million d'euros pour les actions locales.

Au plan national, les crédits sont consacrés au financement des associations tête de réseau en matière de prévention, de lutte contre la prostitution, de la traite des êtres humains et de l'esclavage domestique. Ils ont également permis d'apporter un soutien à diverses actions innovantes d'accompagnement des victimes de la prostitution ou de la traite des êtres humains.

Au niveau déconcentré, l'enquête nationale sur l'utilisation des crédits en matière de prévention et de lutte contre la prostitution (en cours de réactualisation) a permis d'identifier les structures financées, la nature et l'impact qualitatif des actions réalisées.

Ainsi, les équipes territoriales des services du ministère en charge des droits des femmes ont principalement soutenu des actions de rencontre, d'accueil et d'accompagnement des personnes prostituées (77 % de l'enveloppe financière en 2013). Les crédits restants ont permis de financer des actions de sensibilisation/formation à la réalité du système prostitutionnel, de prévention en direction des jeunes en milieu scolaire sous forme d'animations dans les classes, d'organisation de débats ou de visionnage de films, des actions de sensibilisation

des étudiants et des actions d'information et de sensibilisation du grand public à travers l'organisation de conférences-débat, de colloques, de campagnes d'affichage, de films et d'expositions.

L'augmentation des crédits de l'action 15 du programme 137 en PLF 2016 fait suite à l'obtention d'un transfert de crédits en construction budgétaire de 2,8 millions d'euros provenant des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé.

Ces crédits seront constitutifs du fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées prévu à l'article 4 de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel en cours de discussion.

La création de ce fonds, qui correspond à la mesure 21 du plan d'action contre la traite des êtres humains (2014-2016), permettra, à titre principal, de financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

La confiscation des biens et produits réalisés par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au titre des cessions de biens mobiliers ou immobiliers confisqués aux personnes coupables de traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent devrait également contribuer à ce fonds, tel que mentionné dans l'article 4 de la proposition de loi précitée.

\*

\* \*



## **CHAPITRE IV : LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Le programme support 124 porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de la ville ainsi que les dépenses des personnels mettant en œuvre les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes. Il permet de financer le fonctionnement des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des agences régionales de santé, ainsi qu'une fraction des emplois des directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Le programme 124 a pour objet de fournir aux services un appui pour l'exercice de leurs missions, en termes de ressources humaines, de moyens de fonctionnement, de systèmes d'information, de politique immobilière, de conseil juridique, de logistique, de documentation, ainsi qu'en matière d'études et recherche, de communication et d'affaires internationales et européennes, et d'optimiser les moyens et les modes de fonctionnement dans une logique d'efficacité.

Les objectifs transversaux du programme sont maintenus en 2015 autour de trois priorités : accroître l'efficacité de la gestion des moyens ; améliorer la gestion des emplois, des effectifs et des compétences ; accroître le degré de satisfaction des utilisateurs des statistiques.

Les crédits de masse salariale sont répartis entre cinq actions correspondant aux personnels mettant en œuvre respectivement les politiques sociales et de la santé, les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les politiques pour les droits des femmes, la politique de la ville, du logement et de l'hébergement, ainsi que les personnels transversaux et de soutien. Cette présentation est fondée sur le principe consistant à présenter les moyens humains consacrés aux politiques relevant des différents ministères, exprimés en équivalents temps plein (ETP) sur la base d'une enquête temps dans les services. Cette présentation budgétaire est donc déconnectée de la réalité de la gestion des personnels.

Enfin, les crédits liés à des dépenses de personnel distinctes de la masse salariale (remboursement de mises à disposition, dépense d'action sociale et formation) sont comptabilisés au sein d'une action spécifique.

Les crédits de rémunérations prévus en projet de loi de finances pour 2016 s'élèvent à 728,5 millions d'euros à comparer à 727,4 en LFI 2015 et à 742,5 en LFI 2014. Alors que les plafonds d'emplois sont prévus en diminution de 99 ETP, la masse salariale hors contribution aux pensions augmente de

4,6 millions d'euros essentiellement du fait du glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde.

Il est à noter qu'il conviendrait d'ajouter logiquement à ce montant celui de la fraction du montant de la subvention pour charges de service public au titre du financement des agences régionales de santé (ARS), qui s'établissait à 599,4 millions d'euros en LFI 2015, et qui correspond aux rémunérations pour reconstituer la part totale des rémunérations dans les dépenses du programme.

L'enveloppe des rémunérations des ARS représentait 519,7 millions d'euros en LFI 2013, 514,1 en LFI 2014, 524,5 en LFI 2015 et est prévue à 524,2 en PLF 2016. Au total, les moyens prévus en 2016 pour les rémunérations représentent 1 252,8 millions d'euros, soit près de 84 % des crédits de paiement du programme 124 et sont globalement stables.

Les dotations hors rémunérations sont prévues en augmentation de 0,4 %.

Elles sont consacrées à titre principal au financement des agences régionales de santé. La subvention pour charges de service public de 598,4 millions d'euros (- 0,2 %) versée à celles-ci doit leur permettre de financer à la fois des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement.

En plus de la subvention versée par l'État, les agences reçoivent, pour leur fonctionnement, des contributions des régimes obligatoires de l'assurance-maladie.

En 2016, les ARS seront particulièrement impactées par la réforme territoriale puisque sept nouvelles agences seront créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la fusion de seize ARS existantes.

D'une manière générale, la réforme territoriale va également modifier l'organisation des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sans que des crédits aient été ouverts en prévision de la mise en œuvre de cette réforme.

Il est à noter que cette réforme intervient alors que le programme 124 subit depuis plusieurs années les effets de la rigueur budgétaire. La gestion des crédits en 2015 est particulièrement tendue. La réserve de précaution initiale calculée au taux de 8 % pour les crédits hors masse salariale et de 0,5 % pour les crédits de masse salariale a réduit de plus de 25 millions d'euros les crédits disponibles.

Le taux de consommation au 30 juin 2015 s'élevait à 51 % pour les dépenses de personnel de titre 2 et à 87 % des AE et 70 % des CP pour les autres dépenses hors titre 2 par rapport aux crédits disponibles.

De plus, 17 millions d'euros en AE et CP ont été annulés sur les crédits hors titre 2 par deux décrets d'annulation du 9 avril 2015 et du 9 juin 2015.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, et de Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des droits des femmes (voir le compte rendu de la commission élargie du 28 octobre 2015 à 9 heures<sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances et l'article 63, rattaché.*

*Malgré l'avis défavorable de M. Gaby Charroux, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.*

\*

\* \*

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/)



*Article 63*

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

Le présent article vise à faire financer par l'État, de façon permanente, *via* le Fonds national des solidarités actives (FNSA), à partir de 2016, en lieu et place des conseils départementaux, les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) versé aux jeunes actifs de 18 à 24 ans en application de l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles.

Contrairement au dispositif de droit commun qui prévoit un partage du financement du RSA entre les départements (RSA « socle ») et l'État (RSA « activité »), l'intégralité du RSA versé aux jeunes de 18 à 24 ans a été prise en charge par le FNSA depuis l'élargissement de ce dispositif aux moins de 25 ans en 2010, sur la base de dispositions temporaires votées ponctuellement dans le cadre des lois de finances (article 195 de la loi de finances pour 2011, article 149 de la loi de finances pour 2012, article 114 de la loi de finances pour 2013, article 139 de la loi de finances pour 2014).

L'an dernier, l'article 60 du projet de loi de finances pour 2015, devenu l'article 120 de la loi de finances pour 2015, avait pour objet de permettre, pour la seule année 2015, par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, que le FNSA finance la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active (RSA) versée aux jeunes actifs de 18 à 24 ans.

La modalité de financement dérogatoire du RSA versé à ces jeunes remplissant une condition d'activité professionnelle préalable avait été ainsi reconduite. Cette modalité de financement est en vigueur depuis l'ouverture du RSA à cette catégorie de population le 1<sup>er</sup> septembre 2010 en métropole, et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans les DOM, à l'exception de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Le dispositif de droit commun prévoit un financement par le département du RSA « socle » (part du RSA versé correspondant à la différence entre le montant forfaitaire et les ressources du foyer, ex-revenu minimum d'insertion versé ou ex-allocation de parent isolé versée) et un financement par le FNSA du RSA servi en complément des revenus d'activité.

Le dispositif proposé vise donc à rendre permanent le dispositif de financement par l'État.

La montée en charge du dispositif a été très faible, avec, au 31 mars 2015, 7 698 jeunes bénéficiaires, dont 2 644 bénéficient du « RSA socle seul » ou « RSA socle + activité » contre 160 000 selon les prévisions initiales. Ce constat a

justifié l'expérimentation d'un nouveau dispositif, moins restrictif, à destination des 18-25 ans en situation de précarité. La « garantie jeunes » propose une allocation d'un montant équivalent au RSA pendant les périodes sans emploi ni formation et a vocation à être rapidement généralisée. Cette expérimentation de la « garantie jeune » a été étendue à 26 nouveaux départements depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, puis à 26 autres depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Le surcoût pour le budget de l'État, qui assure l'équilibre du fonds, est estimé à 14 millions d'euros, au lieu de 15 millions les années précédentes.

\*  
\* \*

*Suivant l'avis favorable de M. Gaby Charroux, Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 63, rattaché.*

\*  
\* \*

**ANNEXE : AUDITION EFFECTUÉE  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Ronald Maire, conseiller technique organisation territoriale – politiques sanitaires et sociales et Mme Morgane Dor, conseillère technique vie associative à l’Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss).