



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 45

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. Gaby CHARROUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHIFFRES CLÉS	9
CHAPITRE PREMIER : INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	11
I. UNE REVALORISATION NÉCESSAIRE DES CRÉDITS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ	12
A. UNE DOTATION INSUFFISANTE FACE AU SUCCÈS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ	12
1. Rappel du dispositif	12
2. Un dynamisme des dépenses largement sous-estimé	13
B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES POUR 2017	14
1. Le soutien aux politiques d'insertion des départements	14
2. En vue d'une réforme globale des minima sociaux	15
3. La suppression du FNSA	15
II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	16
A. L'AIDE À LA RÉINSERTION DES MIGRANTS N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC	16
B. L'AIDE ALIMENTAIRE	17
C. LES AUTRES MESURES DU PROGRAMME 304	19
1. La qualification en travail social	19
2. Les crédits d'expérimentation	19
III. LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	19
A. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS	19
1. Une mise en œuvre défailante de la réforme de 2007	20
2. Le financement de la protection juridique des majeurs	21
a. L'augmentation du coût du dispositif	21
b. Les crédits prévus pour 2017	22
3. Les recommandations de la Cour des comptes	22
B. PROTECTION ET ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES	24

CHAPITRE II : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE	27
I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	28
II. LES RESSOURCES D'EXISTENCE	30
A. UNE AUGMENTATION NÉCESSAIRE DE LA DOTATION POUR L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	31
1. La dotation prévue pour 2017	31
2. Les modifications des conditions d'attribution	32
B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ	34
III. LA STABILISATION DES DOTATIONS DANS LES AUTRES CHAMPS DE LA POLITIQUE DU HANDICAP	34
A. LES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	34
1. La garantie de rémunération des travailleurs handicapés	34
2. La création d'un dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap	35
B. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE SOUTIEN ET DE PILOTAGE DU PROGRAMME	35
1. Le soutien aux organismes impliqués dans la politique du handicap	36
2. Les actions en faveur des personnes âgées dépendantes	36
3. Les crédits de pilotage du programme	36
IV. LA FISCALITÉ, UN INSTRUMENT NON NÉGLIGEABLE DE SOUTIEN À LA POLITIQUE DU HANDICAP	37
CHAPITRE III : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	40
I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	41
A. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE	41
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 POUR L'ÉGALITÉ RÉELLE	42
1. Favoriser l'égalité professionnelle	42
2. Une faible dotation pour l'égalité dans la vie politique, sociale, culturelle et sportive	44
3. Des crédits de soutien en diminution	44
II. PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES ET LA PROSTITUTION	44
A. LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES	44
B. LA NOUVELLE POLITIQUE DE SOUTIEN DES PERSONNES VICTIMES DE PROSTITUTION ET DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	45

CHAPITRE IV : UNE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT DES MINISTÈRES SOCIAUX	47
I. UNE MUTUALISATION DES MOYENS	48
II. UNE CENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	50
III. LE FINANCEMENT DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
<i>Article 63</i> : Suppression du Fonds national des solidarités actives (FNSA)	55
ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 2016, 67 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* se compose de quatre programmes, dont un programme soutien, rattachés au ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* a pour objectif de soutenir le financement de la prime d'activité, les dispositifs d'aide alimentaire, les actions relatives à la qualification du travail social, les dispositifs de protection juridique des majeurs ainsi que des actions de protection et d'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables. 5,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont demandés pour 2017, en hausse par rapport aux 5,1 milliards ouverts pour 2016.

Le programme 157 *Handicap et dépendance* finance essentiellement deux ressources d'existence pour les personnes handicapées (l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire d'invalidité), ainsi qu'un mécanisme de soutien à l'activité professionnelle (la garantie de rémunération des travailleurs handicapés). Les crédits prévus pour 2017 diminuent d'un milliard d'euros par rapport à 2016, à hauteur de 10,6 milliards d'euros, en raison du transfert du financement des établissements et services d'aide par le travail à la sécurité sociale.

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* coordonne les actions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les violences faites aux femmes. Le projet de loi de finances pour 2017 y consacre 29,8 millions d'euros.

Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, doté de 1,5 milliard d'euros pour 2017, est un programme support pour l'ensemble des structures administratives participant à la mise en œuvre des politiques sociales et sanitaires. Son champ d'action dépasse donc le périmètre de la mission.

Au total, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est dotée de 17,84 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 17,86 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2017, en diminution de 2,7 % par rapport aux crédits ouverts en 2016.

Le Rapporteur spécial regrette que les besoins de la mission soient, comme chaque année, sous-estimés dans le projet de loi de finances. En exécution 2015, une loi de finances rectificative a été nécessaire pour abonder les programmes 304 et 157 de 515,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 545,72 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce projet de loi de finances introduit également la première étape de ce qui devait être une réforme d'ampleur des minima sociaux, préconisée par le rapport remis par M. Christophe Sirugue au Premier ministre, « Repenser les minima sociaux ».

Cette réforme arrive cependant bien tard, alors que certains alimentent l'idée que les bénéficiaires de minima sociaux seraient des privilégiés, voire des assistés.

À l'heure du bilan, « le redressement dans la justice », promis par l'exécutif depuis 2012, ne survit pas à l'analyse des faits. Force est de constater que ce Gouvernement a préféré aider les entreprises que les plus démunis.

CHIFFRES CLÉS

DOTATIONS PAR PROGRAMMES DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

(en euros)

Programme	AE	CP	en %
304	5 708 791 651	5 708 791 651	31,96 %
157	10 611 261 862	10 611 261 862	59,41 %
137	29 826 426	29 826 426	0,17 %
124	1 489 888 017	1 509 781 694	8,45 %
Total	17 839 767 956	17 859 661 633	100 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2017.

CHAPITRE PREMIER : INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Le programme 304 agrège des dépenses de natures très différentes, allant de la prime d'activité aux actions relatives à la qualification en travail social, en passant par la protection juridique des majeurs ou l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

Entre 2015 et 2017, les crédits du programme ont doublé. Ils sont passés de 2,6 milliards ouverts en LFI pour 2015 à 5,7 milliards proposés pour 2017.

Cette progression des crédits est liée à la mise en œuvre de la prime d'activité en loi de finances initiale pour 2016. Les crédits destinés à son financement représentent 87 % des crédits du programme 304.

L'évolution des crédits entre 2016 et 2017 pour chacune des sept actions du programme est la suivante :

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 SUR LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

(en millions euros)

	AE = CP			Part dans le programme (en %)
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	
Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs	4 364	4 969	+ 13,86	87,04
Action 13 – Autres expérimentations	0,8	0,8	0,00	0,01
Action 14 – Aide alimentaire	44,2	42,4	- 4,05	0,74
Action 15 – Qualification en travail social	6,5	6,5	0,00 %	0,11
Action 16 – Protection juridique des majeurs	637,4	650	+ 1,98	11,39
Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	29,98	30	+ 0,05	0,53
Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	60	10	- 83,33	0,18
Total	5 142,9	5 708,8	+ 11	100

Source : commission des finances.

I. UNE REVALORISATION NÉCESSAIRE DES CRÉDITS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

A. UNE DOTATION INSUFFISANTE FACE AU SUCCÈS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

1. Rappel du dispositif

Conformément aux préconisations du rapport de M. Christophe Sirugue⁽¹⁾, à compter du 1^{er} janvier 2016, la prime d'activité s'est substituée à la prime pour l'emploi (PPE) et au revenu de solidarité active (RSA) dans son volet « activité ». Cette réforme, introduite dans la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, vise à encourager l'activité en levant les freins monétaires à l'activité et à corriger les carences des dispositifs précédents.

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 qu'ils sont les premières victimes du chômage et de la précarisation de l'emploi.

La PPE, liquidée par l'administration fiscale sous la forme de crédit d'impôt, entraînait une dispersion de la dépense fiscale pour une faible redistributivité (montant moyen de 400 euros par an, soit 33 euros par mois, pour 5,5 millions de bénéficiaires en 2014) et un effet limité sur la reprise d'activité.

La prime d'activité est réservée, sous conditions de ressources du ménage, aux personnes en activité professionnelle, salariées ou indépendantes, dès 18 ans. Les étudiants qui travaillent et apprentis peuvent également en bénéficier à condition qu'ils justifient d'un revenu professionnel minimum équivalent à 0,78 SMIC net. Cependant, le salaire minimum légal d'un apprenti n'atteint ce niveau de rémunération qu'en troisième année d'apprentissage, et sous condition d'âge (plus de 21 ans).

La prime d'activité comporte une part individuelle, calculée en fonction du seul revenu d'activité, et une part prenant en compte la composition et les ressources de la famille. Elle démontre avant tout que le SMIC est trop bas dans notre pays puisqu'elle complète les revenus des travailleurs pauvres gagnant jusqu'à 1,3 SMIC, ce salaire est donc jugé insuffisant pour vivre convenablement.

La dernière publication de la CNAF montre que plus de 70 % des bénéficiaires de la prime d'activité sont des actifs isolés. Près de 400 000 jeunes de moins de 25 ans en bénéficient.

(1) « Repenser les minima sociaux », rapport au Premier ministre, de Christophe Sirugue, avril 2016.

En revanche, un certain nombre de personnes qui bénéficiaient de la PPE ne sont plus éligibles à la prime d'activité du fait de leur niveau de revenus trop élevé par rapport aux critères d'éligibilité de la nouvelle prestation. En effet, des ménages relativement aisés pouvaient percevoir la PPE car le critère d'éligibilité à cette allocation en termes de revenu fiscal de référence s'appréciait au niveau du foyer fiscal, ne permettant pas de prendre en compte la situation des couples en concubinage.

D'après le rapport d'information sur l'application de la loi fiscale ⁽¹⁾, « *le nombre de gagnants est évalué à 1,5 million, le nombre de perdants à 740 000, et le nombre de ménages pour lesquels la réforme est neutre à 2,25 millions* ».

Servie chaque mois par les caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole, la prime d'activité repose sur des démarches allégées : l'ensemble de la procédure est dématérialisée. Un simulateur des droits permet d'évaluer directement le montant de la prime, sur le fondement des données réelles si le salarié est déjà allocataire. Ce montant mensuel est garanti entre deux déclarations trimestrielles de ressources grâce à l'« effet figé » qui maintient le droit pendant trois mois quel que soit le changement de situation du foyer bénéficiaire.

La simplification de l'accès à la prime d'activité semble être une clé de son succès.

2. Un dynamisme des dépenses largement sous-estimé

Dans le projet de loi de finances pour 2016, 3,9 milliards d'euros ont été alloués à la prime d'activité. Le Gouvernement avait retenu une hypothèse d'un taux de recours de 50 %, soit deux millions de foyers bénéficiaires sur les quatre millions de foyers éligibles selon l'étude d'impact de la loi relative au dialogue social et à l'emploi.

Le Rapporteur spécial avait fait part de ses inquiétudes lors de l'examen des crédits relatifs du projet de loi de finances pour 2016.

Après seulement trois mois de mise en œuvre, la prime d'activité touchait déjà 2 millions de bénéficiaires. **Sur l'année 2016, le taux de recours s'annonce bien supérieur à la prévision initiale du Gouvernement, si bien qu'un abondement en loi de finances rectificative sera nécessaire pour permettre le remboursement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) des prestations servies pour le compte de l'État.**

Ainsi, à l'automne 2016, le nombre de foyers bénéficiaires s'élève à 3,1 millions. Près de la moitié d'entre eux ne percevaient pas le RSA activité. Les dépenses s'élèvent déjà à 2,1 milliards d'euros sur la période de janvier à juin 2016.

(1) Rapport d'information n° 3973 de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, déposé le 19 juillet 2016.

La dépense pour 2017 est estimée à 4,34 milliards d'euros dans le projet de loi de finances, alors que l'on peut s'attendre à une nouvelle augmentation des dépenses liées à un effet prix (revalorisation de la prestation au 1^{er} avril) et d'un effet volume (augmentation du nombre de ses bénéficiaires).

Le Rapporteur spécial reconnaît que la montée en charge rapide de cette prestation atteste du succès de la prime d'activité, mais s'inquiète du risque de sous-budgétisation de l'action 11 dans le projet de loi de finances pour 2017.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES POUR 2017

1. Le soutien aux politiques d'insertion des départements

Afin de renforcer l'appui de l'État aux départements dans la conduite des politiques d'insertion, l'article 50 du projet de loi de finances pour 2017 propose de modifier les modalités d'attribution des financements du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Le projet de loi de finances pour 2017 entend cependant apporter un soutien aux départements dans la mise en œuvre des politiques d'insertion en dotant de 50 millions d'euros un fonds d'appui aux politiques d'insertion. Cette dotation est prélevée, à titre exceptionnel, sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Il s'agit également de modifier les conditions de soutien aux départements dans le cadre des contrats pluriannuels entre l'État et les départements afin d'engager les départements sur la réalisation d'objectifs spécifiques et en fixant des grandes priorités des politiques d'insertion. Un décret en Conseil d'État doit prévoir les conditions de préparation et de renouvellement de ces conventions.

On observe que les dépenses d'insertion des départements ont tendance à diminuer face à l'augmentation des dépenses de RSA. En effet, depuis le transfert du RMI devenu RSA aux collectivités départementales en 2009, la part de financement de l'État n'a cessé de reculer pour ne plus représenter que les deux tiers de la somme globale alors que le nombre d'allocataires augmente, du fait de la persistance de la crise économique.

Les chiffres définitifs des dépenses 2015, d'après les données de la CNAF et des CCMSA, font apparaître une augmentation de la dépense du RSA socle de 6,64 % par rapport à l'année précédente, pour un coût total (métropole et départements d'outre-mer) de 10,5 milliards d'euros. On observe cependant des disparités importantes entre les départements.

Conscient de la charge importante que représentent le RSA pour les départements, le Gouvernement a engagé au cours du premier semestre 2016 une négociation avec l'Assemblée des départements de France (ADF) sur la

recentralisation du RSA Le Premier ministre a notamment proposé le 25 février 2016 que l'État prenne en charge le financement du RSA, sur la base des dépenses réalisées en 2016, à condition que les départements s'engagent à renforcer l'accompagnement des bénéficiaires vers l'insertion et l'emploi d'une part, et en contrepartie de recettes jusqu'alors affectées aux départements d'autre part. La négociation n'a cependant pas abouti.

Le Rapporteur spécial considère cependant, au vu de la situation de nombreux départements en France, que les négociations doivent se poursuivre. L'année de référence proposée par le Gouvernement était un point d'achèvement. De nouvelles discussions pourraient avoir lieu.

2. En vue d'une réforme globale des minima sociaux

Le projet de loi de finances pour 2017 entend également mettre en œuvre ce que le Gouvernement considère comme la première étape de la réforme des minima sociaux, dans la lignée des recommandations du rapport de Christophe Sirugue.

Cette réforme se décline selon quatre orientations principales :

– procéder à un examen du montant du RSA plus espacé dans le temps car sa réactivité est source d'instabilité pour les allocataires (nombreux indus et rappels) ;

– clarifier les conditions d'accès des travailleurs indépendants au RSA et à la prime d'activité en supprimant les conditions restrictives qui leur sont imposées (présenter un chiffre d'affaire inférieur à un seuil et ne pas employer de salarié) ;

– supprimer l'allocation temporaire d'attente et permettre à ses bénéficiaires d'accéder directement au RSA ;

– simplifier les procédures de renouvellement de la demande d'allocation adulte handicapé et interdire son cumul avec l'allocation de solidarité spécifique.

Le Rapporteur spécial s'inquiète cependant du coût des trois premières mesures pour les départements qui éprouvent déjà de lourdes difficultés pour financer le RSA.

3. La suppression du FNSA

L'article 63 du projet de loi de finances pour 2017, rattaché à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, propose la suppression du Fonds national pour les solidarités actives. L'examen de cette disposition figure en annexe de ce rapport spécial.

Les dépenses portées jusqu'en 2016 par le Fonds national des solidarités actives sont donc inscrites sur les crédits du programme 304 dans le projet de loi de finances pour 2017. Il s'agit des prévisions de dépenses suivantes :

– 556 millions d'euros pour le versement d'aides exceptionnelles de fin d'année, dite « prime de Noël », pour les bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité ;

– 65 millions d'euros versés à la caisse nationale des allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole en contrepartie des frais de gestion de la prime d'activité. Ce montant est fixé en appliquant un taux de 1,5 % au montant total des prestations versées par ces organismes ;

– 10 millions d'euros au titre du RSA jeunes.

II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

A. L'AIDE À LA RÉINSERTION DES MIGRANTS N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) a été mise en place au 1^{er} janvier 2016. Défini à l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 ⁽¹⁾, ce dispositif est resté inappliqué pendant près de 8 ans.

Sous l'impulsion de M. Alexis Bachelay rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés, publié en juillet 2013, le décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 a mis en place une aide à la réinsertion pour les résidents les plus défavorisés des foyers de travailleurs migrants.

Cette nouvelle aide n'est cependant accordée qu'aux personnes étrangères de plus de 65 ans vivant seules avec des ressources modestes et résidant en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. Une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les 15 années précédant la demande est obligatoire pour bénéficier de l'ARFS. Elle exclut donc de son bénéfice la grande majorité des immigrés âgés.

Cette aide ne vise que ceux qui souhaitent séjourner plus longuement dans leur pays d'origine, mais qui se trouvaient contraints de rester en France en raison de la condition de résidence (6 mois de présence effective) associée au versement de certaines prestations.

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

Le montant de l'ARFS varie entre 600 et 6 600 euros annuels, selon les ressources du demandeur. Elle est inférieure au montant de l'ASPA, qui atteint pour une personne seule 9 609,60 euros par an (soit 801 euros par mois).

La loi de finances pour 2016 avait ouvert une ligne de crédit de 60 millions d'euros pour financer cette nouvelle mesure, mais 50 millions d'euros ont été annulés par le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016, soit 83 % de la somme initialement prévue.

En effet, alors que l'on estimait à 35 000 personnes le nombre de bénéficiaires potentiels, ils sont moins de 100 à avoir demandé cette aide. La très faible demande peut en partie s'expliquer par le niveau de cette prestation, inférieur aux aides au logement et minima sociaux sous condition de résidence, dont l'immigré âgé perdrait alors le bénéfice.

Elle est également liée à la question du titre de séjour : ces personnes ont en effet vécu une grande partie de leur vie en France et y gardent des attaches, parfois de la famille. Ils doivent pouvoir effectuer facilement des allers-retours entre leur pays de nouvelle installation et la France. Or, l'obtention ou le renouvellement d'un titre de séjour nécessite d'être présent sur le territoire français et d'y effectuer des formalités. Il y a donc lieu de s'interroger sur la création d'un nouveau titre de séjour spécifique, permettant aux bénéficiaires de l'ARFS d'effectuer plus facilement des séjours réguliers sur le territoire français.

Le Rapporteur spécial considère que les immigrés âgés, appelés Chibanis, qui ont travaillé et cotisé en France, devraient être libérés de l'obligation de présence de 180 jours par an sur le territoire et pouvoir se déplacer au gré de leurs besoins entre leur pays d'origine et leur pays d'adoption.

En raison de cette faible demande, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de réduire la dotation de l'action 18 à 10 millions d'euros.

B. L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire, intégralement distribuée par des réseaux associatifs, met gratuitement – ou à un prix symbolique – des denrées à disposition des personnes les plus démunies.

Son financement est principalement européen. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été doté de 3,5 milliards d'euros, dont 499 millions d'euros réservés à la France, pour la période 2014-2020. Ce fonds permet d'acheter des denrées au travers d'appels d'offres réalisés par France Agrimer.

Pour 2017, la contribution de l'Union européenne est de 71,27 millions d'euros. Ce financement est complété à hauteur de 15 % par des crédits nationaux, inscrits à l'action 13 *Aide alimentaire* du programme 304.

Ce financement se compose des prévisions de dépenses suivantes :

- 12,58 millions d'euros de contribution de la France au FEAD ;
- 8,23 millions d'euros pour les épiceries sociales, car ces dernières sont exclues du financement européen en raison de l'application du principe de gratuité de distribution des denrées ;
- 4,56 millions d'euros pour l'aide alimentaire nationale, constituée de subventions aux têtes de réseau associatives nationales (Secours populaire, Croix Rouge, Restos du cœur, Réseau Cocagne, Fasti) ;
- 14,88 millions d'euros pour l'aide alimentaire déconcentrée ;
- 2,17 millions d'euros au titre de la compensation de charge de service public versée à France Agrimer, en tant qu'organisme intermédiaire dans le système de gestion du FEAD.

La loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire interdit aux grandes surfaces de jeter ou de détruire de la nourriture consommable (par javellisation notamment), sous peine d'encourir une amende de 3 750 euros, certes peu dissuasive.

La loi oblige également les commerces de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure à 400 m² à établir une convention avec des associations caritatives afin de fixer les modalités de leurs dons d'inventus. Ce document doit être signé avant le 12 février 2017.

Il reste à définir la valeur des dons pour qu'ils puissent être valorisés dans le cadre du crédit d'impôt. L'administration fiscale a en effet publié une instruction au *Bulletin officiel des finances publiques* le 3 août 2016 visant à distinguer les dons des grandes surfaces en fonction de la date du don par rapport à la date limite de consommation (DLC). Cette instruction – non appliquée – pourrait ainsi réduire l'avantage fiscal de 50 % du coût de revient du don à partir de trois jours avant la DLC. Or la plupart des grandes surfaces et des petits magasins donnent leurs produits deux jours avant leur DLC, voire la veille ou le jour même.

À l'initiative de M. Régis Juanico, un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale en première partie du projet de loi de finances pour 2017. Il vise à compléter l'article 238 *bis* du code général des impôts liant la valorisation des dons en nature au coût de revient afin de ne pas décourager les entreprises à donner les inventus.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que 4 millions de personnes ont recours chaque année à l'aide alimentaire en France. Le nombre de personnes aidées est en croissance régulière. Selon les dernières statistiques disponibles, les banques alimentaires ont vu leur distribution progresser de 5 % en 2015, avec 102 000 tonnes de nourriture distribuée contre 97 000 tonnes en 2014.

C. LES AUTRES MESURES DU PROGRAMME 304

1. La qualification en travail social

Les crédits de l'action 15 *Qualification en travail social*, proposés à hauteur de 6,5 millions d'euros pour 2017, sont consacrés à l'amélioration de la qualité des formations en travail social. Ils intègrent depuis 2015 les dépenses liées au processus de certification professionnelle du travail social (gestion administrative des dossiers de validation des acquis de l'expérience, indemnisation des membres du jury).

2. Les crédits d'expérimentation

Les crédits de l'action 13 *Autres expérimentations*, de 845 639 euros en AE et en CP pour 2017, apportent un soutien aux associations têtes de réseau, notamment l'Agence nouvelle des solidarités actives, pour expérimenter et diffuser les bonnes pratiques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

III. LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Les 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 loi de finances pour 2015 afin de 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

À la demande du Rapporteur spécial, la Cour des comptes a remis en septembre 2016 au Président de la commission des finances un rapport intitulé « *La protection juridique des majeurs : une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante* ».

Le Défenseur des droits s'était aussi saisi du sujet et a présenté conjointement un rapport sur la « *protection juridique des majeurs vulnérables* » le mardi 4 octobre 2016 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale.

1. Une mise en œuvre défailante de la réforme de 2007

En 2015, 700 000 majeurs bénéficiaient d'une mesure de protection juridique. Cette protection permet à tout majeur souffrant d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles d'être représenté ou assisté par un tiers pour accomplir les actes de la vie civile.

Cette population est pourtant mal connue, en l'absence d'appareil statistique fiable. Il peut donc s'agir de personnes âgées (maladie d'Alzheimer, dégénérescence sénile), mais aussi de personnes plus jeunes, atteintes de handicap ou de troubles psychiatriques. Selon une enquête du ministère des affaires sociales menée en 2012, 86 % des majeurs protégés entrant dans le champ du financement public avaient un niveau de ressources inférieur au SMIC.

La mesure de protection est décidée par le juge des tutelles, qui désigne la personne chargée de représenter ou d'assister le majeur ainsi que l'étendue et la durée de la protection. Le majeur peut demander lui-même à être protégé, mais les demandeurs sont le plus souvent ses proches ou des tiers transmettant un signalement au procureur de la République.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a procédé à une réforme d'ampleur du dispositif visant à répondre à l'inflation des mesures de protection et à renforcer les droits de la personne protégée. Elle n'a pourtant que très partiellement atteint les résultats escomptés.

La personne chargée de la protection (le « tuteur » ou le « curateur » dans la plupart des cas) est soit un membre de la famille du majeur protégé, soit un mandataire professionnel appelé « mandataire judiciaire à la protection des majeurs » (MJPM). Selon les statistiques disponibles, les tuteurs ou curateurs familiaux représenteraient en 2015 un peu moins de la moitié des mesures de protection existantes.

Les mandataires professionnels peuvent être :

– une personne morale, très généralement une association, qualifiée de « service mandataire » ou de « service tutélaire ». En 2015, on dénombrait environ 350 services tutélaire, qui géraient un peu plus de 80 % des mesures de protection confiées à des MJPM ;

– une personne physique, qui exerce son mandat à titre individuel. Cette profession libérale comptait environ 2 500 membres en 2015 et gérait près de 15 % des mesures confiées à des MJPM ;

– un salarié de l'établissement de soins où est pris en charge le majeur protégé (les « préposés d'établissement ») ; cette catégorie de mandataire, dont l'effectif s'élevait à un peu plus de 500 membres en 2015, prenait en charge environ 5 % des mesures confiées à des MJPM.

2. Le financement de la protection juridique des majeurs

a. L'augmentation du coût du dispositif

Le financement des mesures de protection juridique des majeurs exercées par des services ou des mandataires individuels, est prélevé en premier lieu sur les revenus des personnes protégées en fonction de leurs ressources et complété par un financement public, en cas de ressources insuffisantes.

Entre 2008 et 2015, le coût global du dispositif a augmenté de 508,4 à 779,6 millions d'euros (soit une croissance de + 6 % par an en moyenne). La participation des majeurs, par prélèvement direct sur leur budget, représente en moyenne 19 % du coût des mesures (149 millions d'euros en 2015).

COÛT GLOBAL DU DISPOSITIF

(en millions d'euros)

	Avant la réforme			Dispositif réformé						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de mesures financées	304 018	325 599	344 394	351 294	356 939	366 708	378 661	392 471	407 377	420 872
Coût global	425,6	471,3	508,4	622,1	652,1	667,2	694,5	717,6	749,7	779,6
Majeur protégé	67,0	79,7	85,1	114,9	117,5	120,3	126,6	133,9	144,8	149,2
Autres recettes	5,2	6,4	7,0	12,0	7,4	9,5	11,3	12,5	11,1	9,5
Financement public	358,6	391,6	416,3	495,2	520,8	537,5	556,6	571,2	593,8	620,6
État	200,7	221,6	241,2	202,9	209,8	210,5	217,2	224,7	231,5	239,3
OSS	140,0	150,4	153,2	286,5	305,3	322,8	335,4	343,6	360,6	379,9
Conseils dép.	17,9	19,6	21,9	5,8	5,7	4,1	4,0	3,0	1,7	1,7
Part du financement public	84 %	83 %	82 %	80 %	80 %	81 %	80 %	80 %	79 %	80 %
Coût moyen (en euros)	1 400	1 447	1 476	1 771	1 827	1 819	1 834	1 828	1 840	1 852

Source : ministère des affaires sociales et de la santé, direction générale de la cohésion sociale, cité par la Cour des comptes dans son rapport.

Jusqu'à l'exercice 2015, la protection juridique des majeurs était financée conjointement par les organismes de sécurité sociale et l'État. La complexité de ce dispositif a conduit à confier à l'État la totalité du financement en 2016, engendrant une économie de 390 millions d'euros pour la sécurité sociale. **La part de l'État dans le financement public passe donc de 39 % en 2015 à 99,7 % en 2016 (il reste une part subsidiaire des départements), à hauteur de 637,4 millions d'euros.**

Ce transfert de charge des organismes de la sécurité sociale vers l'État ont entraîné en 2016 une progression des dépenses de l'action 16 de 164 % en 2016 par rapport à la loi de finances pour 2015.

Au 31 juillet 2016, l'exécution des crédits au titre de la protection juridique des majeurs s'élève à 459 776 740 euros en AE et 355 584 706 euros en CP, soit 78 % des crédits disponibles en AE et 61 % des CP. La totalité des crédits 2016 ouverts sur cette action sera consommée à la fin de l'année et l'ensemble des crédits gelés seront nécessaires à l'exercice 2016.

b. Les crédits prévus pour 2017

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dotation de 647 millions d'euros, soit 9,6 millions d'euros de plus qu'en 2016, pour concourir au financement des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des mandataires exerçant à titre individuel :

– 567,7 millions d'euros sont destinés au financement des services mandataires, bénéficiant d'une dotation globale de financement calculée par un système de points reflétant la charge de travail liée aux mesures qu'ils gèrent ;

– 79,3 millions d'euros sont prévus pour la rémunération des mandataires individuels sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire.

Le coût moyen par mesure est passé de 1 476 euros en 2008 à 1 852 euros en 2015, soit une progression annuelle de 3,3 %. L'augmentation du coût global du dispositif est donc liée, non seulement à un effet volume (accroissement du nombre de majeurs protégés) mais aussi à un effet prix.

Enfin, une nouvelle mesure à hauteur de 3 millions d'euros vise à financer un dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux. Il est en effet primordial de développer ce soutien afin d'encourager la gestion familiale des mesures de protection. Un groupe de travail doit dresser un état des lieux des bonnes pratiques et proposer des outils adaptés aux besoins des familles.

3. Les recommandations de la Cour des comptes

Si les ministères de la justice et des affaires sociales sont impliqués dans la protection juridique des majeurs, aucun ministère ne pilote l'action en faveur des majeurs vulnérables, les professionnels n'ont pas d'interlocuteur identifié, les différentes administrations concernées dialoguent peu entre elles. La Cour souligne que *« l'émergence d'une réelle politique publique requiert un pilotage et une coordination interministérielle qui font aujourd'hui défaut [...] La place que tient la protection juridique des majeurs au sein des ministères, tant au niveau central que local, est insuffisante compte tenu de l'importance des enjeux »*.

Les comptes de gestion doivent être contrôlés annuellement par les greffes des tribunaux d'instance. Les juges des tutelles, trop peu nombreux, doivent suivre en moyenne 3 500 dossiers, ce qui ne permet pas un contrôle approfondi. Pour la Cour, *« la procédure est largement inopérante [...] il s'agit d'une situation alarmante et gravement préjudiciable aux personnes protégées comme aux mandataires »*. La Cour considère que *« la situation est moins imputable à la faiblesse des effectifs des greffes qu'à leurs compétences professionnelles »*.

inadaptées ». Elle recommande donc de confier à des professionnels du chiffre, l'établissement et le contrôle des inventaires et des comptes des majeurs dont la situation financière est complexe ou présente des risques. Il faudrait cependant évaluer au préalable le coût d'un tel dispositif et procéder à une mise en œuvre à titre expérimental.

La mise en œuvre des mesures de protection des droits des majeurs par les mandataires judiciaires s'avère défailante, qu'il s'agisse de la transmission du DIPM, de l'inventaire des biens, de l'établissement d'un budget prévisionnel annuel ou de la gestion courante. À titre d'exemple, la Cour relève de nombreuses factures impayées par les mandataires, l'ouverture systématique de nouveaux comptes bancaires ou une mise à disposition d'argent liquide sans s'adapter au niveau de ressources de chaque personne. Pourtant, le nombre de signalement est faible, en raison de la vulnérabilité des personnes touchées et des craintes des familles.

La Cour des comptes recommande de rehausser « de manière significative » le niveau des formations des mandataires, ce qui pourrait cependant s'accompagner d'une revalorisation des rémunérations prises en charge sur le budget de l'État.

Les recommandations de la Cour des comptes

Faire émerger une politique publique de la protection des majeurs : piloter, réguler et coordonner

1. confier à un délégué interministériel, pour une durée de cinq ans, la mission de structurer et de piloter une politique publique de protection juridique des majeurs, en coordonnant les différents acteurs du dispositif, en régulant la profession de mandataire et en informant le public (services du Premier ministre, ministère de la justice, ministère des affaires sociales) ;

2. mettre en place, en s'appuyant sur une base de données nationale fiabilisée et sur les structures locales existantes, un observatoire de la protection juridique des majeurs couvrant toute la population protégée et permettant de mieux connaître ses caractéristiques et les motifs de son placement sous protection juridique (ministère de la justice, ministère des affaires sociales) ;

3. corrélérer l'allocation des fonds publics versés aux mandataires judiciaires à des indicateurs de résultat et de performance communs à toute la profession au moyen d'une contractualisation pluriannuelle (ministère des affaires sociales) ;

4. normaliser les modalités d'établissement, de transmission et de contrôle des documents prévus par le code civil pour la protection de la personne et des biens des majeurs (ministère des affaires sociales et ministère de la justice).

Concrétiser les objectifs de déjudiciarisation et de priorité familiale

5. amplifier les dispositifs de soutien aux tuteurs familiaux (ministère des affaires sociales) ;

6. confier à des professionnels du chiffre, sous la surveillance du juge et à des tarifs plafonnés, l'établissement et le contrôle des inventaires et des comptes des majeurs dont la situation financière est complexe ou présente des risques (ministère de la justice).

Renforcer la professionnalisation et le contrôle des acteurs

7. rehausser de manière significative le niveau des formations conduisant à la délivrance du certificat national de compétences et assurer leur contrôle (ministère des affaires sociales) ;

8. édicter une charte de déontologie commune à l'ensemble des mandataires à la protection juridique des majeurs (ministère des affaires sociales) ;

9. renforcer le contrôle des mandataires par les directions départementales et régionales de la cohésion sociale, en précisant le cadre juridique et méthodologique des contrôles (ministère des affaires sociales).

B. PROTECTION ET ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES

Les crédits inscrits ouverts en 2016 sur l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* se sont élevés à près de 30 millions d'euros en AE et en CP, dont 1,5 million au titre des réserves parlementaires.

Au 31 juillet 2016, l'exécution des crédits au titre de l'action 17 s'élève à 20 millions d'euros en AE et 17,3 millions en CP, soit 70 % des crédits disponibles en AE et 60 % des CP.

Ce niveau de consommation particulièrement élevé s'explique par une consommation de l'intégralité des crédits dédiés au dispositif « Mineurs isolés étrangers », versés au Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) puis à l'Agence de services et de paiement (ASP) qui assure le traitement des remboursements aux conseils départementaux au titre de ce dispositif.

Par conséquent, la totalité des crédits 2016 ouverts sur cette action sera consommée à la fin de l'année, y compris les crédits gelés. Ces crédits devraient être complétés par un décret de transfert de 2,5 millions d'euros, en cours d'instruction.

Pour 2017, la dotation prévue à cette action est également de 30 millions d'euros. Elle vise à financer :

– le dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers à hauteur de 15,26 millions d'euros. Le décret du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille prévoit en effet un remboursement forfaitaire des dépenses engagées par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ;

– le développement des démarches d’adoption internationale par le biais de l’Agence française de l’adoption (AFA) à hauteur de 2,56 millions d’euros ;

– le groupement d’intérêt public pour l’enfance en danger (GIPED), composé du service national d’accueil téléphonique pour l’enfance en danger (SNATED), accessible gratuitement, 24 heures sur 24 (n° 119), et de l’Observatoire national de l’enfance en danger (ONED) chargé de mettre en cohérence les données chiffrées et de recenser et évaluer les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge des mineurs. La dotation prévue pour 2017 est de 2,34 millions d’euros ;

– le réseau des établissements d’information, de conseil conjugal et familial (EICCF) avec une dotation de 2,77 millions d’euros ;

– le soutien au dispositif en faveur des jeunes constitués principalement par les points d’accueil et d’écoute jeunes (PAEJ) dont l’estimation des crédits pour 2017 est de 5,36 millions d’euros ;

– le financement des associations têtes de réseau œuvrant dans le domaine de la protection des enfants, des jeunes et des familles vulnérables pour 1,6 million d’euros.

CHAPITRE II : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE

Le programme 157 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. Il représente une part, certes importante mais non exhaustive, des crédits publics qui sont destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, la dotation du programme 157 s'élève à 10,611 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution apparente de 9,22 % par rapport aux crédits ouverts en 2016.

La politique du handicap et de la dépendance est également portée par la Sécurité sociale (assurance maladie et branche famille), par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui participe au financement des maisons départementales des personnes handicapées et de la prestation de compensation du handicap, par les départements notamment pour les frais de séjour en établissements et services pour les adultes handicapés, par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), chargée de favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé, et par le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Le tableau suivant retrace les dépenses en exécution 2015 en faveur des personnes handicapées par les différents acteurs.

DÉPENSES 2015 EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES

(en millions d'euros)

État	14 382
<i>Programme Handicap et dépendance</i>	13 168
Inclusion sociale des élèves en situation de handicap (programme <i>Vie de l'élève</i>)	733
Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées (programme <i>Accès et retour à l'emploi</i>)	339
Allocations temporaires d'invalidité (programme <i>Pensions civiles et militaires de retraites et allocations</i>)	141
CNSA	1 222
Transferts aux départements (PCH et MDPH)	653
Établissements et services accueillant des personnes handicapées	417
Plan d'aide à la modernisation des établissements et à l'investissement	74
Promotion des actions innovantes et dépenses de professionnalisation et formation	64
Dépenses d'animation, prévention et études, autres actions	15
AGEFIPH	472
FIPHFP	160
Sécurité sociale	17 220
Assurance maladie (nette des transferts CNSA)	15 412
<i>ONDAM médicosocial – personnes handicapées</i>	9 050
<i>Pension d'invalidité</i>	6 352
<i>Action sociale du FNASS</i>	10
Branche famille	651
<i>Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)</i>	580
<i>Allocation de présence parentale</i>	71
Exonérations de cotisations pour l'emploi d'une aide à domicile pour un particulier fragile	1 156
Départements	6 689
Frais de séjour en établissements et services pour adultes handicapés	5 194
Prestations ACTP et PCH	1 495
Total	40 145

Source : programme de qualité et d'efficacité « Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

La maquette du programme 157 a été entièrement réformée dans le projet de loi de finances pour 2017. Les six actions de la loi de finances initiale pour 2016 ont été supprimées et remplacées par trois nouvelles actions.

Le tableau ci-dessous retrace ces modifications et les crédits affectés correspondants.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement et crédits de paiement	
	LFI 2016	PLF 2017
Ancienne action 1 – <i>Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées</i>	57,97	-
Ancienne action 2 – <i>Incitation à l'activité professionnelle</i>	2 754,66	-
Ancienne action 3 – <i>Ressources d'existence</i>	8 852,80	-
Ancienne action 4 – <i>Compensation des conséquences du handicap</i>	17,35	-
Ancienne action 5 – <i>Personnes âgées</i>	3,02	-
Ancienne action 6 <i>Pilotage du programme</i>	3,75	-
Nouvelle action 11 – <i>Fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées</i>	-	1,50
Nouvelle action 12 – <i>Allocations et aides en faveur des personnes handicapées</i>	-	10 581,64
Nouvelle action 13 – <i>Pilotage du programme et animation des politiques inclusives</i>	-	28,12
Total	11 689,55	10 611,26

Source : projet annuel de performance pour 2017.

L'ancienne action 1, intitulée *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées*, finançait la participation de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Dotée de 57,97 millions d'euros en AE et en CP, elle soutenait deux activités principales : l'évaluation des besoins liés au projet de vie et le suivi de l'effectivité du plan personnalisé de compensation.

Pour 2017, l'essentiel du financement des MDPH sera porté par la CNSA via une majoration de recettes. La nouvelle action 11 *Fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées*, dont la prévision de dépenses s'élève à 1,5 million d'euros, n'est destinée qu'à compenser les vacances d'emplois relatives aux personnels mis à disposition par l'État qui, partis en retraite ou réintégrés dans leur administration d'origine, n'ont pas été remplacés par des personnels de même statut.

L'ancienne action 2 *Incitation à l'activité professionnelle* était dotée de 2,754 milliards d'euros en 2016 afin de financer la dotation globale de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à hauteur de 1,477 milliard d'euros, le plan d'aide à l'investissement pour les ESAT à hauteur de 1,5 million d'euros et l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) pour 1,275 milliard d'euros.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a prévu le transfert au 1^{er} janvier 2017 du financement du fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail du budget de l'État vers l'Assurance maladie.

Les crédits de financement de la GRTH, en revanche, prévus à hauteur de 1,288 milliard d'euros, sont regroupés à l'action 12.

Le financement des ressources d'existence, l'allocation adulte handicapé et l'allocation supplémentaire d'invalidité, porté par l'action 3 en loi de finances initiales pour 2016, est désormais inscrit à la nouvelle action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées*. L'augmentation de la dotation de 1 728,24 millions d'euros entre l'action 3 de la LFI pour 2016 (8 852,80 millions d'euros) et l'action 12 du PLF pour 2017 (prévision de 10 581,64) résulte, certes, d'une légère augmentation de la prévision de dépense pour l'allocation adulte handicapé, mais surtout de l'ajout des 1 288 millions d'euros au titre de la GRTH sur cette action.

Les crédits de l'ancienne action 4 *Compensation des conséquences du handicap*, qui comprenait essentiellement la subvention aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels, sont désormais regroupés à l'action 13 *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives* avec les crédits de pilotage du programme, précédemment inscrits à l'action 6.

C'est également le cas des crédits de l'ancienne action 5 *Personnes âgées* pour financer les actions de lutte contre la maltraitance.

Par conséquent, si l'on retranche les transferts du financement des maisons départementales des personnes handicapées (57 millions d'euros) et des établissements et services d'aide par le travail (1 477 millions d'euros) qui ne sont plus à la charge de l'État, les crédits du programme 157 sont en augmentation pour 2017 à périmètre constant.

II. LES RESSOURCES D'EXISTENCE

Le programme *Handicap et dépendance* finance deux ressources d'existence pour les personnes handicapées : l'allocation adulte handicapé et l'allocation supplémentaire d'invalidité. Les dotations sont désormais inscrites à l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* du programme.

A. UNE AUGMENTATION NÉCESSAIRE DE LA DOTATION POUR L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

1. La dotation prévue pour 2017

L'allocation aux adultes handicapés est un minimum social catégoriel attribué aux personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui siège au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). 1 063 306 personnes ont bénéficié de cette allocation en 2015.

Pour ouvrir droit à l'allocation, l'intéressé doit justifier soit d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % pour bénéficier de l'AAH 1, soit d'un taux d'incapacité permanente compris entre 50 % et 79 % à la condition de s'être vu reconnaître une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) pour bénéficier de l'AAH 2.

Financée par l'État, la prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de mutualité sociale agricole.

Au 1^{er} avril 2016, l'allocation aux adultes handicapés a été revalorisée de 0,1 % pour atteindre un montant mensuel à taux plein de 808,46 euros. La loi de finances pour 2016 prévoit que l'allocation est revalorisée au 1^{er} avril – et non plus au 1^{er} septembre – sur la base de l'inflation constatée au lieu de l'inflation prévisionnelle. Ce plafond de 9 701,52 euros par an est doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

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 (179,31 euros par mois), destiné aux allocataires dont la capacité de travail est inférieure à 5 %, et la majoration pour la vie autonome (104,77 euros par mois), 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.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement envisageait de prendre en compte les revenus de l'épargne pour calculer le montant de l'allocation, afin d'aligner les modalités de calcul de l'AAH sur les autres minima sociaux. Ce projet a finalement été abandonné au cours des débats.

Rappelons que selon l'Insee, les personnes vivant avec moins de 1 008 euros par mois sont sous le seuil de pauvreté. C'est le cas de nombreuses personnes handicapées percevant l'AAH sans complément.

Le Rapporteur spécial a déploré à plusieurs reprises que l'AAH fasse l'objet d'une sous-budgétisation chronique.

En exécution 2015, une ouverture de crédit de 314 millions d'euros a été nécessaire pour abonder le programme 157. La poursuite de la décélération de la progression du nombre de bénéficiaire de l'AAH 2 (taux d'invalidité entre 50 et 79 %) n'a pas eu lieu, contrairement aux prévisions du Gouvernement.

Pour 2016 encore, compte tenu de la tendance haussière des dépenses d'AAH, la levée de la réserve de précaution devrait être sollicitée, comme lors des exercices précédents. Si les dépenses se poursuivent sur la trajectoire constatée, elles porteraient la prévision d'exécution à 9 092 millions d'euros, soit 486 millions de plus que les crédits inscrits en LFI pour 2016. La réserve de précaution ne sera vraisemblablement pas suffisante et ces besoins complémentaires devraient donner lieu à un redéploiement des crédits au sein du programme, ou à une demande d'ouverture en loi de finances rectificative.

En 2017, le montant de la dotation s'élève à 9 032,1 millions d'euros en AE et en CP, soit 85 % des prévisions de dépenses du programme Handicap et dépendance pour 2017.

Cette dotation, certes en hausse par rapport à celle de l'année dernière, pourrait toutefois se révéler insuffisante. En effet, elle demeure inférieure aux prévisions d'exécution 2016 malgré une estimation de hausse du nombre de bénéficiaire (+ 20 000 personnes par an en tendance moyenne) et une revalorisation prévue au 1^{er} avril 2017.

En effet, le nombre de bénéficiaires de l'AAH augmente chaque année. De 848 806 personnes en 2008, on atteint 915 000 en 2010, près de 1 million en 2012, 1 041 775 en 2014 et une prévision de 1 080 900 pour 2016. Cette évolution notable s'explique d'une part par la revalorisation des plafonds de ressources, mais également par le décalage entre l'âge légal de départ à la retraite et le vieillissement de la génération du *baby boom*.

2. Les modifications des conditions d'attribution

Dans le cadre des préconisations du rapport de Christophe Sirugue précité, l'article 49 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit des simplifications des démarches administratives pour les personnes handicapées :

– les bénéficiaires de l'AAH avec un taux d'incapacité supérieur à 80 % (dite « AAH1 »), et dont le handicap est particulièrement grave et insusceptible d'évolution favorable, pourront se voir accorder l'allocation pour une durée de 20 ans, contre 10 ans dans la réglementation actuelle. Cet accroissement de la durée d'attribution espace ainsi leurs demandes de renouvellement et devrait permettre de réduire pour partie l'engorgement des MDPH grâce à une diminution du nombre de dossiers de renouvellement traités ;

– les démarches des personnes handicapées au moment du départ en retraite seront revues pour alléger les démarches des personnes particulièrement fragiles à l'heure de l'âge légal de départ à la retraite. Les bénéficiaires de l'AAH 1 pourront ainsi conserver le bénéfice de l'AAH sans avoir à solliciter préalablement l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), ce qui était jusqu'à présent obligatoire.

La situation des bénéficiaires de l'AAH 2 est différente : lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite, le bénéfice de l'AAH 2 cesse dans la mesure où cette allocation ne vise qu'à compenser une restriction d'accès à l'emploi. Les personnes concernées doivent liquider leurs droits à retraite ou demander le bénéfice de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) si elles remplissent les conditions de ressources correspondantes.

L'article 49 du projet de loi de finances vise également à mettre fin à la possibilité de cumul de l'AAH et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

L'ASS est attribuée aux personnes ayant épuisé leurs droits au chômage sous conditions d'activité antérieure (avoir travaillé au moins 5 ans au cours des 10 ans avant la fin du contrat de travail qui précédait le versement de l'aide au retour à l'emploi) et de ressources. L'allocataire doit justifier de ressources mensuelles inférieures à 1 138,90 euros pour une personne seule.

Les ressources prises en compte dans le calcul des droits à l'ASS sont celles soumises à impôt sur le revenu. Or, l'AAH n'est pas soumise à cet impôt. Les règles en vigueur rendent donc possible le cumul de ces deux allocations.

Selon le rapport précité, *« le maintien de cette situation ne semble pas souhaitable. Un tel cumul constitue même un frein au retour à l'emploi puisque la reprise d'un emploi peut faire perdre à l'allocataire un montant considérable »*. On estime qu'un peu plus de 35 000 personnes (plus de 5 % des bénéficiaires de l'ASS) cumulent ainsi les deux minima, ce qui conduit à ce qu'une personne sans activité puisse percevoir des montants supérieurs à ceux d'un salarié au SMIC à temps plein, selon l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2017.

Afin de ne pas remettre en cause les situations actuelles, les allocataires qui sont en situation de cumul au 31 décembre 2016 pourront continuer de percevoir les deux allocations pendant dix ans, tant que les conditions d'éligibilité demeurent remplies.

L'adoption de cette mesure n'aurait pas de conséquence sur la dotation de l'AAH dans la mesure où le bénéfice de l'AAH primerait sur celui de l'ASS. Ainsi, un bénéficiaire de l'AAH ne pourrait pas demander l'ASS, et un bénéficiaire de l'ASS pourrait demander l'AAH mais perdrait alors ses droits à l'ASS.

En revanche, cette mesure devrait générer des économies sur les demandes d'ASS, évaluées à 32,5 millions d'euros en 2017 et 107,3 millions d'euros en 2018 selon le Gouvernement.

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. Cette allocation, créée en 1957, avait pour objectif initial de garantir un revenu minimum aux invalides de guerre.

Le montant mensuel maximum servi est de 404,17 euros pour une personne seule. L'allocation versée est partiellement différentielle : si l'allocataire gagne moins de 298,54 euros par mois, il touche le montant maximal de l'ASI, au-delà et jusqu'à 702,70 euros.

On observe depuis plusieurs années une baisse du nombre de bénéficiaires de l'ASI : - 1,5 % en 2013, - 0,8 % en 2014, - 2,2 % en 2015. Au 31 décembre 2015, on comptait 72 252 allocataires.

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). Or, le relèvement de l'âge minimum légal de départ à la retraite peut réduire le nombre de sortants de l'ASI.

En 2015, le montant des dépenses s'est élevé à 242,7 millions d'euros, dont 3,7 millions au titre des frais de gestion. La prévision de dotation pour 2017 s'élève à 240,8 millions d'euros.

III. LA STABILISATION DES DOTATIONS DANS LES AUTRES CHAMPS DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

A. LES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

1. La garantie de rémunération des travailleurs handicapés

La garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) est une aide au poste qui 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. Inscrite sur le budget de l'État à la nouvelle action 12 du programme 157, cette dotation est versée aux ESAT par l'intermédiaire de l'Agence des services et de paiement (ASP).

Les crédits prévus pour 2017 s'élèvent à 1 288 millions d'euros, soit une hausse de 1 % par rapport à la LFI pour 2016. La dotation vise à financer une aide pour 119 216 places, ainsi que le financement de 15 places nouvelles créées en 2016. Elle inclut la part de frais de gestion versés à l'ASP (1,1 million d'euros) et prend en compte les effets de la revalorisation du SMIC et de la hausse des cotisations vieillesse.

2. La création d'un dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de doter de 5 millions d'euros un nouveau dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

Ainsi, les travailleurs handicapés pourront bénéficier d'un accompagnement médico-social et d'un soutien à l'insertion professionnelle afin de leur permettre d'obtenir et de garder un emploi rémunéré sur le marché du travail. Les modalités concrètes de ce dispositif ne sont pas encore arrêtées : un appel à projet a été lancé pour identifier les bonnes pratiques locales ayant vocation à se généraliser.

En outre, une mission de l'inspection générale des affaires sociales doit faciliter l'élaboration d'un plan d'action au profit des travailleurs handicapés chômeurs de très longue durée, afin de déterminer une stratégie adaptée d'accompagnement de ces publics.

Par ailleurs, afin de soutenir le revenu des personnes handicapées, lorsqu'elles sont engagées dans un parcours professionnel, l'accès à la prime d'activité des travailleurs handicapés a été facilité par l'adoption de mesures spécifiques. Les allocations qu'ils perçoivent (allocation aux adultes handicapés, pensions d'invalidité, rentes accident du travail et maladie professionnelle) sont assimilées, de façon dérogatoire, à des revenus d'activité, dès que le salaire du travailleur atteint 0,25 SMIC net. Cette mesure est applicable depuis le 1^{er} juillet 2016 et de manière rétroactive pour les travailleurs bénéficiant de l'AAH, et à compter du 1^{er} octobre 2016 pour les pensionnés d'invalidité et bénéficiaires de rentes accident du travail et maladie professionnelle.

B. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE SOUTIEN ET DE PILOTAGE DU PROGRAMME

Les crédits ouverts en 2016 sur les actions 4, 5 et 6 du programme sont désormais regroupés au sein de la nouvelle action 16 *Pilotage et animation des politiques inclusives*, à dotations constantes.

1. Le soutien aux organismes impliqués dans la politique du handicap

Un soutien au fonctionnement des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels couvre uniquement 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. Les dépenses de fonctionnement des instituts sont couvertes par un financement de l'assurance maladie.

La prévision de dotation pour 2017 s'élève à 16,6 millions d'euros, en augmentation de 430 000 euros par rapport à 2016 afin de tenir compte de la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations.

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 200 000 euros prévue pour 2017 est identique à celle ouverte en 2016.

Le Centre national d'information sur la surdité devrait quant à lui bénéficier d'une subvention de 420 000 euros, identique à celle ouverte en 2016.

2. Les actions en faveur des personnes âgées dépendantes

Comme en loi de finances initiale pour 2016, le PLF pour 2017 prévoit une dotation de 1,9 million d'euros pour financer le dispositif d'écoute téléphonique et de traitement des signalements de maltraitance des personnes âgées et des adultes handicapés. Le dispositif s'articule autour d'un numéro national unique, le 3977, et d'un réseau de centres de proximité chargés du suivi et de l'accompagnement des situations signalées.

3. Les crédits de pilotage du programme

Le programme 157 ne prend pas en compte les dépenses de personnels mettant en œuvre la politique du handicap dans la mesure où toutes les dépenses en titre 2 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* sont regroupées au sein du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Les dépenses de pilotage du programme comprennent donc uniquement :

– une dotation de 1,2 million d'euros allouée à l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), en diminution de 100 000 euros par rapport à 2016 en raison du niveau de trésorerie de l'agence ;

– le projet de loi de finances pour 2017 prévoit également de financer, à hauteur de 1,16 million d’euros, des associations soutenant des projets aux aidants, des services de prévention du suicide et des actions visant à rompre l’isolement des personnes âgées ;

– une prévision de dotation de 780 000 euros destinée aux centres régionaux d’études, d’actions et d’informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI), dont la contribution à la mise en œuvre des politiques sociales a été reconnue par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l’adaptation de la société au vieillissement ;

– 340 000 euros doivent financer des travaux d’ingénierie, d’observation et de recherche ;

– 500 000 euros sont prévus pour couvrir les éventuelles condamnations de l’État dans les contentieux qui seraient liés notamment aux MDPH, au défaut de scolarisation d’enfants handicapés ou au refus de délivrance de cartes de stationnement.

IV. LA FISCALITÉ, UN INSTRUMENT NON NÉGLIGEABLE DE SOUTIEN À LA POLITIQUE DU HANDICAP

Vingt dépenses fiscales sont rattachées au programme 157 pour un coût de 8,7 milliards d’euros en exécution 2015 et une prévision de 9 milliards pour 2017.

Dans le projet annuel de performance pour 2017, ces 9 milliards d’euros ne sont justifiés que par les éléments suivants : « *des dépenses fiscales importantes poursuivent deux objectifs principaux : soutenir le revenu des personnes handicapées, notamment lorsqu’elles sont engagées dans un parcours professionnel, et compléter la compensation des surcoûts liés au handicap et à la perte d’autonomie due à l’âge* ».

Le tableau suivant retrace l’ensemble des dépenses fiscales principales rattachées au programme 157 ainsi que le score ⁽¹⁾ attribué à ces dépenses fiscales par le Comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011 et une évaluation de leur coût pour 2017.

(1) D’après le rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011) : les scores vont de 0 (inefficace) à 3 (efficace).

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

Numéro	Impôt	Bénéficiaire	Dépense fiscale	Score en 2011	Prév. coût 2017
050101	TFPB	Ménage	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	1	203
050201	TFPB	Ménage	Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	1	58
050202	TFPB	Entreprise	Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées	-	42
070101	TH	Ménage	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1	1 550
100105	IR	Ménage	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	-	2
100201	IR	Ménage	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	1	315
110104	IR	Ménage	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	1	395
110109	IR	Ménage	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	1	125
110213	IR	Ménage	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	0	300
120142	IR	Ménage	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : - des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants ; - des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	2	15
120205	IR	Ménage	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	0	140
120206	IR	Ménage	Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles	0	60
120401	IR	Ménage	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	0	4 150
150117	Plus-values	Ménage	Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites	0	10
150121	Plus-values	Ménage	Exonération des plus-values immobilières réalisées par les personnes âgées ou handicapées à l'occasion de la cession de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé	-	nc
180101	BIC	Entreprise et ménage	Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité	0	1
520201	DM	Ménage	Abattement effectuée sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental	3	75
730203	TVA	Entreprise	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	3	870
730219	TVA	Entreprise	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	1	760
970101	Taxe voiture polluante	Ménage	Exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie « Handicap » et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité	2	ε

Source : commission des finances.

La dernière évaluation des dépenses fiscales a été mise en œuvre par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011. Plusieurs dépenses fiscales rattachées au programme s'étaient alors vu attribuer un score nul. Il en va ainsi de :

– l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites dont le manque à gagner fiscal atteint plus de 4 milliards d'euros (n° 120401) ;

– la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n° 110213), dont le coût est pourtant estimé à 300 millions d'euros ;

– l'exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, évaluée à 60 millions d'euros pour 2017 (n° 120206) ;

– l'exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites (n° 150117) ;

– l'exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âges, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité (n° 180101).

Or, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission, la Cour des comptes regrette que « *les dépenses jugées inefficaces en 2011 ne so[ie]nt pas systématiquement étudiées et [que] les déterminants de la croissance des dépenses les plus onéreuses ne so[ie]nt pas analysés* ».

Si les évaluations de 2011 méritent certainement d'être discutées, le Rapporteur spécial se joint aux conclusions de la Cour des comptes, qui recommande depuis plusieurs années d' « évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et [de] supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ». Il ajoute que les recettes ainsi préservées pourraient être utilement orientées vers une politique active de solidarité au bénéfice des plus vulnérables.

*

* *

CHAPITRE III : 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, 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 a défini les objectifs d'une politique intégrée de l'égalité. Les crédits d'intervention du programme 137 ont donc 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.

Le tableau suivant retrace les demandes de crédits pour les différentes actions du programme *Égalité entre les femmes et les hommes*.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 SUR LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

(en euros)

	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	5 327 800	5 423 900	+ 1,80
Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	16 088 300	16 754 300	+ 4,14
Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1 200 500	1 019 781	- 15,05
Action 14 – Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	15 000	-	- 100
Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	4 999 460	6 628 445	+ 32,58
Total	27 631 060	29 826 426	+ 7,95

Source : commission des finances.

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

A. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE

Les crédits du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ne reflètent pas la totalité de l'effort consacré à l'égalité femmes-hommes.

La politique en faveur de l'égalité professionnelle et de l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités et à l'espace public est portée par l'ensemble des ministères, dans une logique transversale. Ainsi, chaque ministère est doté d'une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes, dont le suivi est assuré par un réseau de hauts fonctionnaires référents au sein des administrations centrales.

Un document de politique transversale (DPT), intitulé *Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes* et annexé au projet de loi de finances, retrace l'ensemble des crédits consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les différents ministères.

À titre d'exemple, la mission *Enseignement scolaire* a, dans ce domaine, pour objectif de « construire la culture de l'égalité des sexes, dès le plus jeune âge ». Il s'agit notamment de favoriser une plus grande mixité des filières de formation à tous les niveaux d'études et, plus particulièrement, dans les formations technologiques et professionnelles.

Le programme 219 *Sport* concoure également à favoriser la mixité de la pratique sportive. Rappelons que le sport féminin ne représente encore que 14 % des émissions sportives retransmises à la télévision.

Un tableau récapitulatif tente d'évaluer les crédits concourant à la politique transversale, affichant un total de 316,2 millions d'euros en AE et 313,3 millions en CP.

Si le Rapporteur spécial soutient pleinement la mise en place d'une logique transversale en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, il s'interroge cependant sur la fiabilité du calcul des crédits qui y sont consacrés : d'une part, les crédits inscrits dans le DPT ne correspondent pas toujours à ceux prévus par les différents projets annuels de performance ⁽¹⁾, d'autre part, pour de nombreux programmes, le document indique qu'« il n'est pas possible d'isoler les crédits contribuant à la politique transversale portée par le DPT Égalité » ⁽²⁾.

(1) Par exemple, les dépenses de personnel inscrites à l'action 20 du programme 124 sont évaluées à 19,1 millions dans le document de politique transversale, alors que le PAP prévoit d'y allouer seulement 12,7 millions d'euros. Les crédits du programme 137 y sont également surévalués.

(2) C'est par exemple le cas pour les programmes 102 Accès et retour à l'emploi, 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, 107 Administration pénitentiaire, 138 Emplois Outre-mer, 166 Justice judiciaire, 176 Police nationale, 182 Protection judiciaire de la jeunesse, etc.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 POUR L'ÉGALITÉ RÉELLE

Au sein du programme 137, seuls les crédits de l'action 11 *Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale*, à hauteur de 5,42 millions d'euros en AE et CP (+ 1,5 % par rapport à 2016), financent les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes.

Le projet de loi de finances ne prévoit pas cette année de dotation pour l'action 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* dans la mesure où ces crédits sont désormais regroupés au sein de l'action 11. Les deux autres actions du programme ne soutiennent pas l'égalité mais visent à lutter contre les violences, la prostitution et la traite des êtres humains.

1. Favoriser l'égalité professionnelle

Il reste beaucoup à faire pour parvenir à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. L'écart de taux d'emploi reste élevé et l'écart de salaire net moyen dans le secteur privé et les entreprises publiques en équivalent temps plein était de 19,20 % en 2012.

Sur les crédits de l'action 11,3,99 millions d'euros en AE et CP sont prévus pour financer les politiques d'égalité et mixité professionnelles.

Seuls 12 % des Français travaillent dans une filière considérée comme mixte (lorsque les hommes et les femmes représentent une part comprise entre 40 % et 60 % des effectifs). Le plan mixité, adopté en 2014, vise à augmenter de 12 % à 33 % les métiers mixtes d'ici 2025. Pour y parvenir, il s'agit d'encourager une plus grande mixité des filières de formation, à tous les niveaux d'étude, et la signature de plans mixité sectoriels dans des secteurs identifiés comme non mixtes et porteurs d'emplois (transport, bâtiment, numérique, petite enfance, travail social, services à la personne).

Il est regrettable de constater la sous exécution des crédits du plan mixité. Sur les 2,2 millions d'euros programmés sur ce dispositif, seul 1,8 million en AE et CP a été effectivement consommé en 2015.

Un plan spécifique encourage également l'entrepreneuriat des femmes, avec la création du site « Elles entreprennent », et des partenariats conclus avec des réseaux bancaires pour améliorer l'accès des femmes au financement.

Sur l'enveloppe de l'action 11, 910 000 euros doivent soutenir les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) dans l'accompagnement des femmes vers l'emploi, 700 000 euros contribuent à soutenir les associations nationales et locales favorisant la mixité et l'égalité professionnelle, et 1,29 million d'euros sont destinés à financer les études, recherches et expérimentations en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Des expérimentations dites « Territoires d'excellence », financées sur le programme 137, ont été lancées en 2012 dans neuf régions pour développer la mixité professionnelle grâce à des actions de sensibilisation menées dans le cadre de la formation initiale et dans la sphère du travail (formation professionnelle, lutte contre les stéréotypes de sexe au sein de l'entreprise, actions menées par Pôle emploi). Dans le volet 1 de cette expérimentation, l'objectif était de garantir l'effectivité du droit et le développement des accords en matière d'égalité professionnelle ; les 90 actions conduites ont permis de toucher plus de 44 000 bénéficiaires dans 7 460 entreprises pour des actions de sensibilisation (dont 90 % de PME et de TPE) et 500 entreprises pour des actions d'accompagnement. Dans le volet 2, l'objectif était de favoriser la mixité dans la formation initiale et la formation professionnelle ; 109 actions ont été mises en œuvre concernant majoritairement un public en formation et ont touché plus de 37 000 élèves-étudiants et plus de 6 500 membres de la communauté éducative.

Après une évaluation positive, ce dispositif a été étendu à toutes les régions en 2016 et doit être poursuivi en 2017.

Enfin, la difficulté d'articuler la vie personnelle et professionnelle demeure l'une des principales sources d'inégalités, se répercutant sur le marché du travail. Une étude de l'INSEE démontre que les femmes effectuent encore 72 % des tâches domestiques au sein du foyer (cuisine, ménage, soins aux enfants, entretien du linge, gestion du ménage). Si l'on exclut les tâches qui relèvent plutôt du loisir, comme le bricolage, le jardinage et les jeux, les femmes en couple avec enfants assurent 23 heures de travail domestique par semaine, contre seulement 9 pour les hommes, selon Delphine Roy, de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁽¹⁾. Sur un an, la différence est colossale : les femmes accomplissent 728 heures de plus de travail domestique que leurs compagnons, soit l'équivalent de vingt semaines de 35 heures.

Aussi, des dépenses fiscales sont rattachées au programme 137. Il s'agit principalement de deux crédits d'impôt sur le revenu :

– le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile a bénéficié à 1,5 million de ménages en 2015. Son coût est évalué à 2 millions d'euros pour 2017 ;

– le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans a bénéficié à près de 1,9 million de ménages en 2015. Son coût est évalué à 1,2 million d'euros pour 2017.

Ces crédits d'impôt permettent de développer l'emploi dans les services à la personne et encouragent les femmes ayant des enfants à reprendre leur vie professionnelle.

(1) Delphine Roy, *division Redistribution et politiques sociales, INSEE*, « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », à partir des données de l'enquête « Emploi du temps 2010 » réalisée par l'INSEE et menée de septembre 2009 à décembre 2010.

2. Une faible dotation pour l'égalité dans la vie politique, sociale, culturelle et sportive

Seuls 150 000 euros en AE et CP sont destinés à favoriser l'égalité dans la vie politique, sociale, culturelle et sportive, pour 2017. Il s'agit uniquement de financer des actions de sensibilisation et de formation pour favoriser l'accès des femmes aux responsabilités politiques, associatives ou syndicales.

3. Des crédits de soutien en diminution

Les crédits inscrits au titre de l'action 13 *Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes* permettent de financer les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes et les dépenses liées aux actions de communication. Ils sont prévus à hauteur de 1 million d'euros pour 2017, soit une baisse de 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Cette diminution des crédits résulte du transfert de 170 000 euros vers le programme 333 dans le cadre de la mutualisation des moyens de fonctionnement courant des directions régionales.

Il faudrait y ajouter des crédits du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. En effet, l'action 20 de ce programme finance les « personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes ». 12,78 millions d'euros y sont inscrits pour 2017, soit une baisse de 10,57 % par rapport aux 14,29 millions ouverts en 2016.

II. PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES ET LA PROSTITUTION

78 % des crédits du programme 137 sont consacrés à la lutte contre les violences, la traite et la prostitution, à travers les actions 12 *Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* et 15 *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains*.

A. LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES

En France, au cours de l'année 2015, une femme est décédée tous les trois jours victime de son partenaire ou ex-partenaire de vie.

Pour lutter contre les violences faites aux femmes, les pouvoirs publics ont apporté des réponses à la fois législatives (loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, loi du 5 août 2013 adaptant notre droit pénal aux obligations de la convention du Conseil de l'Europe, loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes) et institutionnelles à travers l'élaboration et la mise en œuvre de plans interministériels tel que le 4^{ème} plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016) et le plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains (2014-2016).

Les financements inscrits au titre de l'action 12 représentent 56,2 % des crédits du programme 137. Ils 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...).

Ces crédits s'élèvent à 16,75 millions d'euros pour 2017, soit 4 % de plus qu'en 2016.

– 7,61 millions d'euros en AE et CP doivent financer les actions en faveur de la promotion des droits, de la prévention et de la lutte contre les violences sexistes. Au niveau local, ils permettent de soutenir le réseau des 107 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (4,42 millions d'euros pour 2017). Au niveau national, 2,35 millions d'euros sont destinés aux associations, liées à l'État par des conventions pluriannuelles d'objectifs ;

– 9,14 millions d'euros en AE et CP doivent être alloués à la mise en œuvre du 5^{ème} plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, soit 1 million d'euros de plus qu'en 2016.

Ce plan, en cours d'élaboration, entend poursuivre le soutien au dispositif « téléphone grand danger », aux 120 sites d'accueil de jour des femmes victimes de violence au sein du couple, ainsi qu'aux 206 lieux d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violence. Ces lieux offrent aux femmes un accompagnement spécialisé dans la durée et un suivi pour trouver les moyens de leur autonomie.

Le téléphone grand danger est un numéro unique de référence, mis en place à destination des femmes victimes de toutes formes de violence. Il prend appui sur la permanence téléphonique « 3919 – Violences Femmes Info » géré par la Fédération nationale solidarité femmes.

Plusieurs associations bénéficient de financements au titre des plans de lutte contre les violences faites aux femmes, à l'instar du mouvement français pour le planning familial, du collectif féministe contre le viol, de l'association Voix de femmes qui lutte contre les mariages forcés et de la fédération nationale du GAMS – groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles féminines.

Une enveloppe de 390 000 euros est destinée au financement d'actions de formation et de prévention pour lutter contre la récidive.

B. LA NOUVELLE POLITIQUE DE SOUTIEN DES PERSONNES VICTIMES DE PROSTITUTION ET DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) estime à 30 000 le nombre de personnes prostituées en France. Les femmes représentent plus de 85 % des personnes prostituées, et la majorité d'entre elles est d'origine étrangère. La prostitution est souvent marquée par des violences d'une extrême gravité et des séquelles psychologiques et physiologiques majeures.

Rappelons que la loi n° 2016-444 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a été promulguée le 13 avril 2016 après cinq ans de débats parlementaires. L'article 6111 du code pénal interdit désormais l'achat d'acte sexuel. Le fait de « *solliciter, d'accepter ou d'obtenir des relations de nature sexuelle d'une personne qui se livre à la prostitution* » est puni d'une amende de 1 500 euros et de 3 000 euros en cas de récidive.

L'action 15 Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains est dotée de 6,63 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2017, soit 1,6 million de plus qu'en 2016. En LFI pour 2015, seuls 2,17 millions d'euros étaient consacrés à cette politique.

Cette augmentation des crédits est destinée à soutenir la montée en charge progressive du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, prévu par la loi du 13 avril 2016 et dont le décret d'application n° 2016-1467 vient d'être publié le 30 octobre 2016. L'engagement dans ce parcours de sortie de la prostitution est soumis à l'autorisation du préfet. Il est autorisé pour une durée de six mois renouvelable, sans que sa durée totale n'excède vingt-quatre mois.

Il permet la délivrance aux personnes étrangères d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée minimale de six mois ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Une allocation financière d'insertion, pour laquelle le PLF pour 2017 prévoit 3,8 millions d'euros, doit être versée aux personnes non éligibles aux minima sociaux existants engagées dans le parcours de sortie de la prostitution.

En outre, 520 000 euros doivent être alloués au financement des associations têtes de réseau en matière de prévention et de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. En 2016, ces subventions ont bénéficié principalement à l'association Accompagnement lieux d'accueil (ALC), au Mouvement du nid, à l'Amicale du nid, liées à l'État par des conventions pluriannuelles.

Dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, un soutien est également apporté au Comité contre l'esclavage moderne, qui lutte contre l'exploitation par le travail.

CHAPITRE IV : UNE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT DES MINISTÈRES SOCIAUX

Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* constitue le programme soutien de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mais aussi des missions *Santé et Sport, jeunesse et vie associative*. Au total, quinze programmes de politiques publiques partenaires d'autres ministères bénéficient d'un déversement sortant du programme 124.

Ce programme 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 et une part des emplois consacrés à la politique de la ville, du logement et de l'hébergement d'urgence.

Dans les territoires, il permet de financer le fonctionnement des agences régionales de santé, ainsi qu'une fraction des emplois des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations.

La décomposition de la part revenant à chacun des services déconcentrés est décidée dans le cadre d'un dialogue de gestion entre le responsable de programme, la direction des finances, des achats et des services, et les responsables d'unité opérationnelles, en fonction de l'examen de la gestion 2016 et des objectifs spécifiques fixés pour 2017.

Ce programme 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.

Ainsi, le programme 124 procède d'une logique de mutualisation des fonctions support, dans une optique de modernisation de l'action publique, et afin de réaliser des économies d'échelle.

Le tableau suivant récapitule les autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 124 par nature de dépense.

ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CRÉDITS DU PROGRAMME 124 PAR NATURE DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	Variation (en %)
Dépenses de personnel	730,80	741,05	+ 1,4	730,80	741,05	+ 1,4
Dépenses de fonctionnement	748,42	741,11	- 1	758,74	761	+ 0,3
Dépenses d'intervention	8,09	7,72	- 4,6	8,09	7,72	- 4,6
Total	1 487,31	1 489,89	+ 0,2	1 497,63	1 509,78	+ 0,8

Source : commission des finances.

Cette présentation par nature de dépense minore cependant les dépenses de personnel, dans la mesure où les subventions pour charges de service public des Agences régionales de santé, évaluées à 604,27 millions d'euros pour 2017, sont inscrites en dépenses de fonctionnement alors qu'il s'agit pour l'essentiel de dépenses de personnel.

I. UNE MUTUALISATION DES MOYENS

Le tableau suivant retrace les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés sur les actions 10 à 16 du programme 124, essentiellement inscrits en titre 3 (dépenses de fonctionnement).

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DES FONCTIONS SUPPORT DU PROGRAMME 124

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 10 – <i>Fonctionnement des services</i>	18 805 073	13 004 375	- 30,85	18 805 073	13 004 375	- 30,85
Action 11 – <i>Systèmes d'information</i>	27 895 000	31 095 000	+ 11,47	27 895 000	31 095 000	+ 11,47
Action 12 – <i>Affaires immobilières</i>	62 908 134	52 423 712	- 16,67	73 246 553	72 317 389	- 1,27
Action 14 – <i>Communication</i>	5 751 644	5 454 562	- 5,17	5 751 644	5 454 562	- 5,17
Action 15 – <i>Affaires européennes et internationales</i>	5 953 048	6 129 048	+ 2,96	5 953 048	6 129 048	+ 2,96
Action 16 – <i>Statistiques, études et recherche</i>	9 960 176	9 955 176	- 0,05	9 960 176	9 955 176	- 0,05
Total	131 273 075	118 061 873	- 10,06	141 611 494	137 955 550	- 2,98

Source : commission des finances.

Dans la gestion des moyens, la mutualisation des dépenses bureautique doit conduire à des économies d'échelle. L'effort de rationalisation repose essentiellement sur des marchés interministériels tels que la téléphonie fixe, la téléphonie mobile, les solutions d'impression et l'acquisition de licence de suites bureautiques.

La baisse de la prévision de dépense à l'action 10 *Fonctionnement des services* (- 30,85 % par rapport à 2016) s'explique par le transfert de 4,7 millions d'euros au programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* destinés aux dépenses de fonctionnement des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale métropolitaines. Sur les 13 millions d'euros prévus sur cette action, 8,3 millions doivent financer les dépenses de fonctionnement des services de l'administration sanitaire, sociale, du sport, des droits des femmes, de la ville et de la jeunesse et 3,1 millions sont destinés aux services déconcentrés en Outre-mer, qui ne sont pas concernés par la mutualisation transférée au programme 333.

La dotation de l'action 11 *Systèmes d'information* s'élève à 31 millions d'euros en AE et CE, en augmentation de 3,2 millions d'euros par rapport à 2016 : ces crédits visent à financer les dépenses liées aux systèmes d'information des ministères sociaux (hébergement d'applications, dépenses de réseau et de téléphonie, achats bureautiques, etc.).

L'action 12, dotée d'une prévision de dépenses de 52,4 millions d'euros en AE et 72,3 en CP, porte l'ensemble des dépenses immobilières de l'administration centrale (secteurs santé, solidarité, sport, jeunesse et vie associative) et des services déconcentrés d'outre-mer. L'écart entre les AE et les CP s'explique par les modalités d'engagement des baux : l'engagement est effectué la première année pour sa totalité (trois, six ou neuf ans). En crédits de paiement, la dotation se compose de près de 55 millions d'euros de loyers budgétaires et privés et 17,3 millions de dépenses d'exploitation et d'entretien.

Les dépenses de communication, inscrites à l'action 14, diminuent de 5,17 % pour 2017. La prévision de 5,5 millions d'euros recouvre les dépenses de communication interne, la réalisation de campagnes d'information et l'organisation de manifestations publiques pour les ministères des champs sanitaires, sociaux, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

À l'action 15 *Affaires européennes et internationales* sont inscrites les prévisions de contributions volontaires à l'Organisation internationale du Travail (2,7 millions d'euros) et à l'Organisation mondiale de la santé (365 000 euros) pour financer des actions de coopération internationale. 2,5 millions d'euros sont également destinés à l'agence Expertise France, qui n'a plus le statut d'opérateur de l'État depuis 2016. Cette action prend également en charge les dépenses de fonctionnement des conseillers des affaires sociales auprès des ambassades de France.

La dotation de près de 10 millions d’euros prévue à l’action 16 doit financer la production d’études et de statistiques des administrations sanitaires et sociales, notamment la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES) et les services statistiques régionaux.

II. UNE CENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le tableau suivant récapitule, d’une part, les autorisations d’engagement et crédits de paiement des actions 18 à 23 du programme 124 et, d’autre part, le plafond d’emplois pour chacune des actions.

CRÉDITS ET PLAFONDS D’EMPLOI DU PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

	AE = CP (en millions d’euros)			ETPT		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation
Action 18 – Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	235 713 346	269 880 045	+ 14,5	3 500	3 805	+ 305
Action 19 – Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative	322 080 706	296 091 602	– 8,07	4 070	3 975	– 95
Action 20 – Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	14 286 386	12 776 465	– 10,57	188	168	– 20
Action 21 – Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l’hébergement	43 427 700	40 772 876	– 6,11	680	618	– 62
Action 22 – Personnels transversaux et de soutien	115 298 027	121 533 998	+ 5,41	1 768	1 659	– 109
Action 23 – Politique des ressources humaines	26 806 581	26 503 658	– 1,13	–	–	–
Total	757 612 746	767 558 644	+ 1,31	10 206	10 225	+ 19

Source : commission des finances.

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 repose 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.

En exécution 2015, le schéma d'emplois a débouché sur une variation nette des effectifs de – 148 ETPT, très proche de l'objectif de la LFI pour 2016 (– 150 ETPT).

La réorganisation des services du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a abouti à la création d'une direction des ressources humaines fusionnée. L'action 23 du programme, intitulée *Politique des ressources humaines*, comprend le remboursement de personnel mis à disposition du ministère (16,32 millions d'euros), la gratification des stagiaires (250 000 euros) et les dépenses de personnel hors masse salariale, c'est-à-dire les dépenses de formation (prévision de 3,76 millions d'euros pour 2017) et d'action sociale (6,17 millions d'euros).

III. LE FINANCEMENT DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Les Agences régionales de santé (ARS), établissements publics administratifs institués par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, ont mises en place le 1^{er} avril 2010.

Elles assurent à l'échelon régional le pilotage de la politique de santé (veille et sécurité sanitaires, actions de prévention, contribution à la gestion des crises sanitaires) et la régulation de l'offre de santé dans toutes ses dimensions (secteurs ambulatoires, médico-social et hospitalier). Leur rôle a été renforcé par la loi de modernisation des systèmes de santé promulguée le 26 janvier 2016.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le nombre d'ARS est passé de 26 à 17 du fait de la nouvelle organisation territoriale définie par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Chaque ARS est liée à l'État par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, approuvé par le Conseil national de pilotage des ARS.

L'action 17 du programme 124 comprend les subventions pour charges de service public versées aux agences régionales de santé. Les ARS perçoivent également des contributions des régimes obligatoires d'assurance maladie.

SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Variation (en %)
Action 17 – Financement des agences régionales de santé	598 427 957	604 267 500	+ 0,98

Source : commission des finances.

La dotation prévue pour 2017 s'élève à 604,27 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en légère augmentation par rapport aux 598,43 millions d'euros ouverts en 2016. Cette action recouvre à elle seule 40,6 % des crédits du programme 124.

L'augmentation de la subvention prend en compte l'évolution des dépenses de personnel liée au glissement-vieillesse-technicité (4,5 millions d'euros), à la hausse du point d'indice de la fonction publique (2,9 millions d'euros) et à la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (3,7 millions d'euros).

Ces dépenses supplémentaires, de 11,1 millions d'euros, excèdent la progression de la dotation (de 5,84 millions d'euros). Il s'agit donc d'un budget contraint : le plafond d'emplois, de 8 792 ETPT en 2015, diminue à 8 596 ETPT pour 2017.

En exécution 2016, 7,11 millions d'euros en AE et en CP ont été annulés sur la subvention versée aux ARS. Cette diminution de la subvention a été compensée par prélèvement sur le fonds de roulement des ARS.

Le Rapporteur regrette simplement que ce programme gonfle artificiellement les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* par des financements qui ne sont pas toujours en lien avec l'intitulé de la mission.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Laurence Rossignol, ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 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 personnes âgées et de l'autonomie (voir le compte rendu de la commission élargie du 9 novembre 2016 à 9 heures⁽¹⁾), la commission 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.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

Article 63

Suppression du Fonds national des solidarités actives (FNSA)

Texte du projet de loi :

I. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Le 3° de l'article L. 121-7 est ainsi rédigé :

« 3° Les aides de fin d'année qui peuvent être accordées par l'État aux allocataires du revenu de solidarité active ainsi qu'aux bénéficiaires de certaines allocations mentionnées à l'article L. 5423-24 du code du travail ou se substituant à ces dernières ; »

2° À l'article L. 262-24 :

a) Les trois derniers alinéas du I sont supprimés ;

b) Le II est ainsi rédigé :

« II. - Par exception au I, l'État finance l'allocation de revenu de solidarité active versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1. Il prend également en charge ses frais de gestion. » ;

c) Les III et IV sont abrogés ;

3° L'article L. 522-12 est abrogé.

II. - L'article L. 843-6 du code de la sécurité sociale est complété par les mots : « , ainsi que les frais de gestion exposés au titre de son service par les organismes mentionnés à l'article L. 843-1. »

III. - Le code du travail est ainsi modifié :

1° L'article L. 5133-9 est ainsi rédigé :

« Art. L. 5133-9. - L'aide personnalisée de retour à l'emploi est financée par l'État. Les crédits affectés à l'aide sont répartis entre les organismes au sein desquels les référents mentionnés à l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles sont désignés. » ;

2° Le dernier alinéa de l'article L. 5423-25 est supprimé.

IV. - L'article L. 326-60 du code du travail applicable à Mayotte est ainsi rédigé :

« Art. L. 326-60. - L'aide personnalisée de retour à l'emploi est financée par l'État. Les crédits affectés à l'aide sont répartis entre les organismes au sein desquels les référents mentionnés à l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles sont désignés. »

V. - À l'article 60 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, les mots : « Le Fonds national des solidarités actives mentionné à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles » sont remplacés par les mots : « L'État ».

VI. - Le solde du Fonds national des solidarités actives, tel que résultant de l'exécution des opérations autorisées au titre de l'année 2016, est affecté au budget général de l'État, qui reprend l'ensemble des droits et obligations de ce fonds.

VII. - Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Observations et décisions de la Commission :

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le Fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 pour accompagner la mise en place du RSA, et plus précisément, pour financer les dépenses de RSA activité. Le RSA socle est, quant à lui, financé par les départements.

Depuis sa création, et jusqu'en 2015, le FNSA a vu son domaine de compétence s'élargir puisqu'il finançait à cette date :

– le RSA activité, bénéficiant aux travailleurs modestes en tant que complément de revenus dégressif ;

– la prime exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », en vertu du I de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles. Cette prime est perçue par les allocataires du RSA socle et par les bénéficiaires de certaines allocations (allocation de solidarité spécifique, allocation équivalent retraite, allocation transitoire de solidarité) ;

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

Cependant, la réforme du RSA activité, mise en œuvre en 2016, a profondément modifié les missions du FNSA. La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a supprimé le RSA activité et créé la prime d'activité, dont le financement n'est plus porté par le FNSA. L'article L. 843-6 du code de la sécurité sociale stipule que « *la prime d'activité est financée par l'État* ». Les crédits consacrés sont directement inscrits au programme 304 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Ainsi, depuis 2016, le FNSA ne finance plus que :

– les aides exceptionnelles de fin d'année inscrites à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, dites « prime de Noël » ;

– les frais de gestion de la prime d'activité qui, en vertu de l'article L. 843-1 du code de la sécurité sociale, a été « *attribuée, servie et contrôlée, pour le compte de l'État, par les caisses d'allocations familiales et par les caisses de mutualité sociale agricole* » ;

– le volet « socle » du RSA jeunes actifs, depuis la loi de finances initiale pour 2016.

Pour remplir ses missions, les recettes du Fonds sont constituées du transfert d'une fraction des recettes de la contribution exceptionnelle de solidarité, depuis le Fonds de solidarité, et surtout d'une subvention d'équilibre de l'État.

II. LA SUPPRESSION DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES

Compte tenu de la disparition du principal poste de dépense du Fonds avec la suppression du volet « activité » du RSA et de la prise en charge de la nouvelle prime d'activité sur le budget de l'État, le FNSA ne participe plus qu'au financement de missions résiduelles. Ces missions ne semblent pas justifier le maintien peu opportun d'un fonds extra-budgétaire dont la principale ressource est une subvention de l'État.

Pour une meilleure lisibilité du financement alloué aux dispositifs d'aide (RSA, prime d'activité, etc.), l'article 63 du projet de loi de finances pour 2017 propose la suppression du FNSA et le regroupement de l'ensemble des crédits au sein du seul programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

Pour ce faire, l'article 63 prévoit la modification de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles qui encadre le fonctionnement du FNSA et de ses missions. La prime exceptionnelle de fin d'année, les frais de gestion des caisses qui gèrent la prime d'activité, et l'allocation versée aux jeunes actifs, sont inscrits directement au budget de l'État, dès ce projet de loi de finances pour 2017.

Le solde du FNSA, dont la dette est estimée à 99,09 millions d'euros fin 2016, sera affecté au budget général de l'État dès l'entrée en vigueur de l'article 63 du projet de loi de finances pour 2017.

Le changement d'affectation de la contribution exceptionnelle de solidarité – du FNSA au Fonds de solidarité – n'aura aucun effet sur les finances publiques. L'évaluation préalable des articles du projet de loi prévoit également que la suppression de ce fonds permettra une économie en matière de frais de gestion.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial approuve la décision de suppression du FNSA, prévu par l'article 63 du projet de loi de finances pour 2017.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'article 63, sans modification.*

*

* *

Article additionnel après l'article 63 : *Décret relatif au reste à charge des frais de compensation du handicap*

La commission examine l'amendement n° II-CF265 de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Cet amendement a pour objet d'attirer d'attention sur la question des frais de compensation du handicap. La loi du 11 février 2005 prévoit que les frais de compensation du handicap restant à la charge du bénéficiaire de la prestation de compensation ne dépassent pas 10 % de ses ressources. Or, ce décret, depuis l'adoption de la loi, il y a plus de dix ans, n'a jamais été pris. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 24 février 2016, a enjoint le Premier ministre de prendre ce décret dans un délai de neuf mois, soit avant la fin novembre 2016. C'est pourquoi je souhaite en premier lieu obtenir une réponse précise du Gouvernement sur ce point. En second lieu, cet amendement complète le contenu de ce décret, qui devra indiquer de manière extrêmement précise la nature des ressources personnelles prises en compte pour le calcul du reste à charge.

Mme Véronique Louwagie. C'est un très bon amendement et je souhaiterais savoir si vous avez déjà eu des échanges avec le Gouvernement sur ce point.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je voudrais soulever la question du fléchage des sommes versées au fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées et qui doivent servir à leur insertion. Il est souhaitable que ce fléchage soit bien respecté et que ces fonds ne soient pas utilisés pour financer le budget de l'État.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Les situations sont différentes selon les départements. Les départements et les maisons départementales des personnes handicapées se renvoient la balle, ces dernières considérant à juste titre qu'elles n'ont pas d'obligation d'appliquer cette disposition relative au plafond des ressources personnelles tant que le décret d'application n'est pas paru. Nous devons donc avoir une discussion avec le Gouvernement sur ce point.

M. Alain Fauré. Il sera effectivement utile d'avoir ce débat en séance.

Mme Monique Rabin. Cet amendement très important montre que les évaluations que nous effectuons doivent également porter sur les mesures d'application des textes que nous votons. Nous sommes là dans notre rôle de contrôle.

M. Pierre-Alain Muet. Il est effectivement dans notre rôle d'alerter le Gouvernement quand des mesures d'application ne sont pas prises dans les délais.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans mon rôle de rapporteure spéciale des crédits du secrétariat général du Gouvernement, j'ai pu constater la dégradation, entre 2012 et 2015, de l'indicateur qui mesure le taux de publication des décrets dans les six mois de l'adoption de la loi. Pour 2015, il s'est établi seulement à 57 %. Pour 2016, il est vrai qu'il est remonté à 87 %.

La commission adopte l'amendement n° II-CF265 à l'unanimité.

*

* *

ANNEXE :
AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale ;
- Mme Catherine Lesterpt, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille ;
- Mme Pauline Berne, cheffe de bureau minima sociaux ;
- Mme Sandrine Gil, responsable du Programme 304.