

N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : MME STELLA DUPONT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
DONNÉES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA DÉPENSE	11
A. PROGRAMME 304 : DES DOTATIONS DYNAMIQUES, PORTÉES PAR LA PRIME D'ACTIVITÉ	11
1. 5,1 milliards d'euros de prime d'activité	12
2. Des dépenses contraintes de protection juridique des majeurs	13
3. Le soutien aux départements pour la prise en charge des mineurs non accompagnés	13
4. La hausse des dépenses d'aide alimentaire	15
5. Les autres actions soutenues par le programme	15
B. PROGRAMME 157 : UNE AUGMENTATION SANS PRÉCÉDENT DES CRÉDITS DU HANDICAP	16
1. 9,7 milliards d'euros pour l'AAH	17
2. Aide au poste et accompagnement dans l'emploi	17
3. Les autres dépenses du programme	18
C. PROGRAMME 137 : LE MAINTIEN DES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	19
1. La grande cause du quinquennat portée par l'ensemble des ministères	19
2. Une incertitude quant au parcours de sortie de la prostitution	22
D. PROGRAMME 124 : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE SOUTIEN	23
1. Le schéma d'emploi des ministères sociaux	23
2. Des efforts importants demandés aux ARS	25

SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	27
FOCUS N° 1 : LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ	27
I. LA FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PRIME D'ACTIVITÉ	28
A. UN SUCCÈS INATTENDU	28
1. Un taux de recours supérieur aux prévisions	28
2. Un élargissement du nombre de bénéficiaires	28
B. LE REBASAGE OPÉRÉ POUR 2018	30
1. Des dépenses largement sous-estimées sur les exercices 2016 et 2017	30
2. Les perspectives pour 2018	31
II. LES MODIFICATIONS DES PARAMÈTRES ENVISAGÉS PAR LE GOUVERNEMENT	32
A. LA REVALORISATION EN DEUX ÉTAPES	32
1. L'alignement du montant forfaitaire sur celui du RSA en 2018	33
2. La bonification ultérieure du bonus individuel	33
B. DES MESURES D'ÉCONOMIE	34
FOCUS N° 2 : LE SOUTIEN FINANCIER AUX ADULTES HANDICAPÉS	37
I. LE BUDGET 2018 MET FIN À LA SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DE L'AAH	38
A. UNE DÉPENSE DYNAMIQUE RÉGULIÈREMENT SOUS-ESTIMÉE EN LFI	38
1. Le dynamisme de la dépense d'AAH	38
2. Une sous-budgétisation récurrente	39
B. LA PRÉVISION POUR 2018	40
II. UNE REVALORISATION SANS PRÉCÉDENT DE LA PRESTATION	40
A. L'ENGAGEMENT PRÉSIDENTIEL SERA TENU	40
B. DES MESURES PRÉSENTÉES COMME SIMPLIFICATION ET HARMONISATION	41
1. Les conditions d'obtention de l'AAH pour un couple	41
2. La majoration pour la vie autonome et le complément de ressources	43

FOCUS N° 3 : LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS	45
I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN ATTENTE DE PILOTAGE	45
A. UNE POPULATION MÉCONNUE.....	45
B. UN MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS	46
1. Un défaut de pilotage global de la politique	46
2. La profession de mandataire insuffisamment encadrée et reconnue	47
II. UN BUDGET EN BAISSÉ POUR 2018	48
A. L'ÉTAT PREND EN CHARGE L'ESSENTIEL DU FINANCEMENT PUBLIC.....	48
B. LA MODIFICATION DES BARÈMES PRÉVUE POUR 2018.....	49
C. SOUTENIR DAVANTAGE LES TUTEURS FAMILIAUX.....	50
ARTICLE RATTACHÉ	53
<i>Article 63</i> : Champ des revenus professionnels pris en compte dans le calcul de la prime d'activité.....	53
EXAMEN EN COMMISSION	57
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	59

PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 19,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), en très nette augmentation par rapport aux 17,8 milliards d'euros prévus en AE et CP en loi de finances initiale pour 2017.

Cette revalorisation exceptionnelle des dotations de la mission (+ 1,6 milliard d'euros) traduit, d'une part, **une meilleure sincérité budgétaire** et, d'autre part, les **revalorisations des prestations de prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés** prévues par le Gouvernement.

Conformément aux engagements présidentiels, la prime d'activité sera revalorisée en 2018, *via* **une augmentation de 20 euros du montant forfaitaire** à compter du 1^{er} novembre 2018, bénéficiant à tous les allocataires. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **5,1 milliards d'euros** pour financer cette prime.

La dotation pour l'allocation aux adultes handicapés est portée à **9,7 milliards d'euros**, soit 702 millions d'euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2017, mettant ainsi fin aux traditionnelles sous-budgétisations de cette dotation. En outre, **le taux plein de l'AAH sera porté à 860 euros** à compter de novembre 2018.

Si la Rapporteuse spéciale salue **l'effort du Gouvernement pour soutenir les départements dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers** (132 millions d'euros sont prévus sur le programme 304 contre 16 millions l'an dernier), elle considère que, compte tenu de l'insoutenabilité de la situation pour les services d'aide sociale à l'enfance, une solution plus pérenne doit être trouvée rapidement.

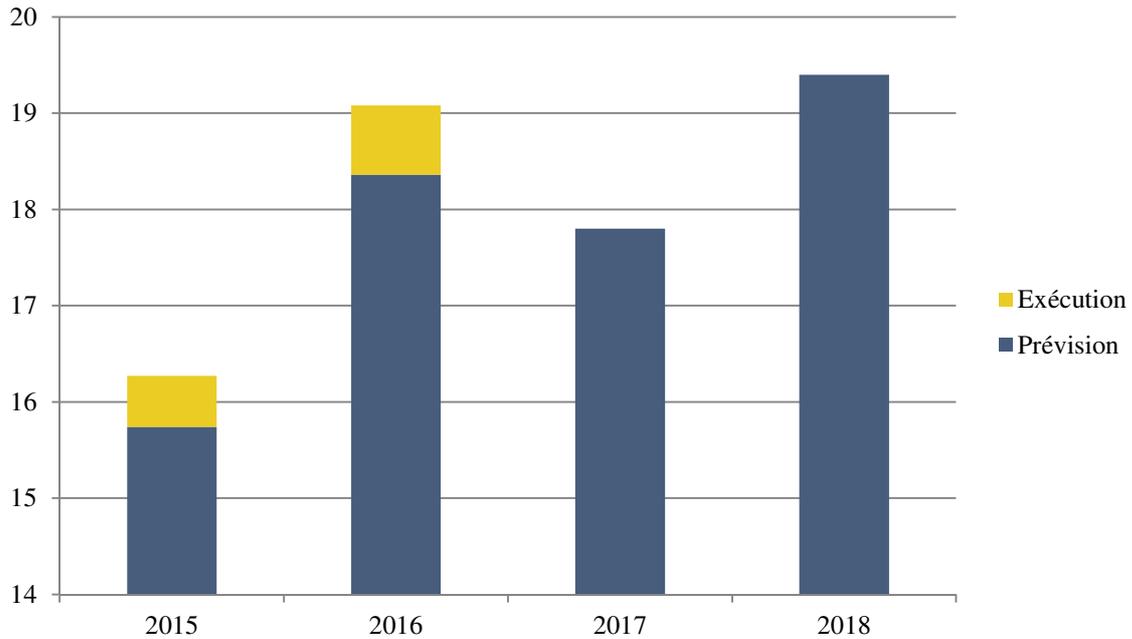
Depuis la loi de finances pour 2016, l'État prend intégralement en charge les dépenses relatives à **la protection juridique des majeurs, à hauteur de 647 millions d'euros pour 2018**. Cette politique, pourtant centrale, manque de statistiques fiables sur la population concernée et d'un pilotage global.

La Rapporteuse spéciale souligne l'importance de la **baisse des effectifs du ministère des solidarités et de la santé (- 258 ETP)** et s'interroge quant aux modalités de mise en œuvre de cette réduction de moyens.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DEPUIS 2015

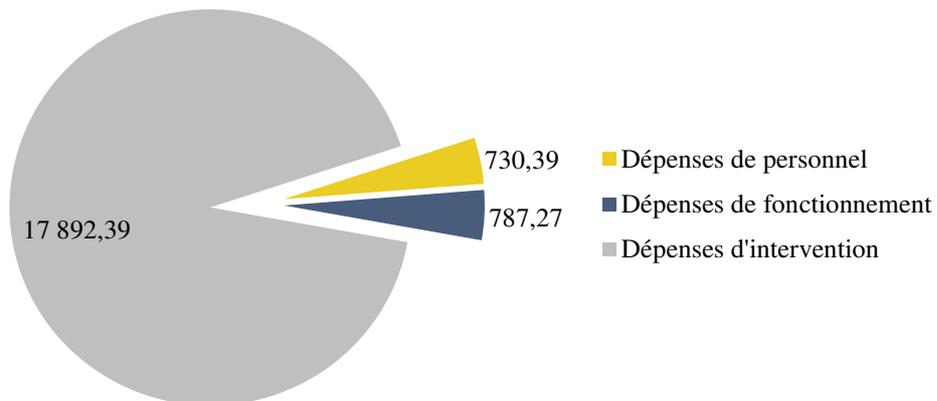
(en milliards d'euros)



Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

RÉPARTITION PAR TITRE DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE LA MISSION

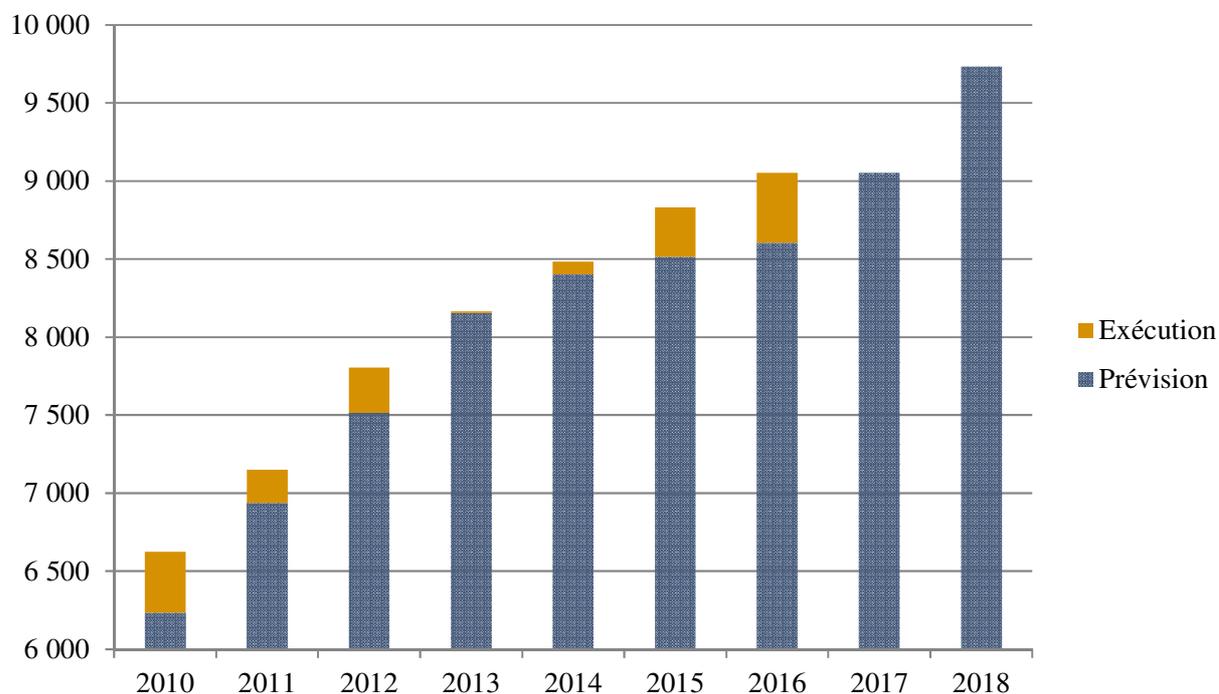
(en millions d'euros)



Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

CRÉDITS RELATIFS À L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

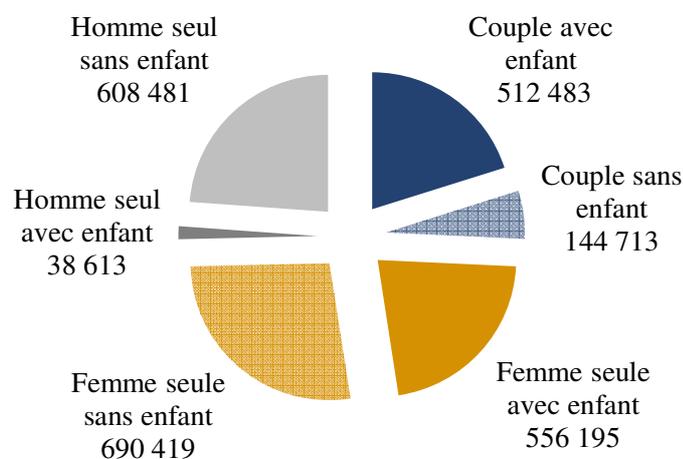
(en millions d'euros)



Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ SELON LA SITUATION FAMILIALE

(données juin 2017)



Source : commission des finances, d'après les données publiées sur data.caf.fr.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA DÉPENSE

Compte tenu de la nouvelle configuration ministérielle, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est désormais rattachée à trois ministères, à savoir le ministère des solidarités et de la santé pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées pour le programme 157 *Handicap et dépendance* et le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes pour le programme 137 qui porte son nom.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 19,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), à comparer aux 17,8 milliards d'euros prévus en AE et CP en loi de finances initiale pour 2017. Cette revalorisation exceptionnelle des dotations de la mission de près de 1,6 milliard d'euros traduit, d'une part, **une meilleure sincérité budgétaire** et, d'autre part, les **revalorisations des prestations de prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés** prévues par le Gouvernement.

En loi de finances initiale pour 2017, la prévision de dépenses sur la mission était inférieure de 1,28 milliard d'euros à l'exécution pour 2016. Si cette diminution de l'enveloppe s'expliquait en partie par des modifications de périmètre de la mission⁽¹⁾, l'insuffisante prise en compte du dynamisme des principales prestations de la mission est évidente. Le projet de loi de finances pour 2018 établit une **prévision de dépense raisonnable**, de 334 millions d'euros de plus que l'exécution de 2016, compte tenu de la croissance tendancielle des dépenses des prestations que la mission finance.

A. PROGRAMME 304 : DES DOTATIONS DYNAMIQUES, PORTÉES PAR LA PRIME D'ACTIVITÉ

Le programme *Inclusion sociale et protection des personnes* soutient des actions diversifiées, sous la responsabilité de la direction générale de la cohésion sociale. **Le projet de loi de finances prévoit de doter ce programme de 6 520,99 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour 2018, soit une revalorisation exceptionnelle de 14,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.**

(1) Dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité entre l'Etat et la sécurité sociale, les dotations de fonctionnement des établissements et services d'aides par le travail (ESAT) et des maisons départementales des personnes handicapées ont été transférées à la sécurité sociale (près de 2 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation (en %)
Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs	4 958,00	5 670,96	+ 14,4 %
Action 13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation	0,89	0,68	- 23,9 %
Action 14 – Aide alimentaire	44,16	51,92	+ 17,6 %
Action 15 – Qualification en travail social	6,53	6,14	- 6,0 %
Action 16 – Protection juridique des majeurs	650,00	647,22	- 0,4 %
Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	31,92	143,07	+ 348,3 %
Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	10,00	1,00	- 90,0 %
Total	5 701,49	6 520,99	+ 14,4 %

Les autorisations d'engagement sont de même niveau que les crédits de paiement.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

1. 5,1 milliards d'euros de prime d'activité

La dotation de l'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs* fait l'objet d'une importante revalorisation dans le projet de finances pour 2018, essentiellement en raison d'un rebasage de l'estimation des dépenses de la prime d'activité et d'une revalorisation du montant forfaitaire de la prestation en fin d'année. 5,1 milliards d'euros de dépense sont prévus pour les 2,5 millions de foyers bénéficiaires de cette prime. **Votre Rapporteur spécial y consacre un focus dans la seconde partie de son rapport** (focus n° 1).

Cette action, dont la dotation est portée à 5,67 milliards d'euros pour 2018, comprend également 476 millions **d'euros de crédits relatifs à la « prime de Noël »** dont bénéficient les allocataires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité. Elle représente une prime moyenne de 202 euros pour les 2,35 millions d'allocataires. Cette dotation est directement prise en charge par le budget de l'État depuis la suppression du Fonds national des solidarités actives en loi de finances initiale pour 2017. En 2016, seuls 408 millions d'euros ont été versés par l'état pour financer ces primes, constituant une **créance de 110 millions d'euros envers les organismes de sécurité sociale**. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoyait en conséquence 556 millions d'euros pour ces primes de Noël. La dotation pour 2018 pourrait donc être sous-estimée.

C'est également le cas de la composante « jeunes actifs » du RSA socle, dont la dotation s'élève à 5,4 millions d'euros pour 2018, soit près de deux fois moins que la dotation pour 2017 et bien en deçà de l'exécution en 2016 (8 millions d'euros).

Le projet de loi de finances rattache également à cette action le fonds d'appui aux politiques d'insertion, créé l'an dernier en loi de finances initiale ⁽¹⁾.

(1) Article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances initiale pour 2017.

Destiné à renforcer les moyens des départements en vulnérabilité financière, ce fonds bénéficie de 50 millions d'euros sur dotation budgétaire de l'État. En 2017, 90 départements ont signé une convention d'appui aux politiques d'insertion, leur permettant d'accéder à ces fonds.

Votre Rapporteuse spéciale souligne l'intérêt de la **reprise du dialogue entre l'État et les départements sur le financement des allocations individuelles de solidarité**, et notamment du RSA. Le Premier ministre ayant annoncé, lors du congrès des départements de France du 20 octobre 2017, que la mission de réflexion diligentée sur ce sujet devrait permettre de concrétiser des propositions de réformes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019. Dans l'attente, il est regrettable que **les caisses d'allocations familiales soient contraintes de jouer le rôle de trésorerie pour les départements**.

En outre, le ministère des solidarités entend poursuivre et approfondir le grand chantier d'articulation des minima sociaux, tout en prenant en compte les dispositifs d'insertion professionnelle et d'assurance chômage, en partenariat avec le ministère du travail et les collectivités territoriales. L'objectif est de rendre plus lisibles les dispositifs, d'améliorer leur équité et de sécuriser les parcours en vue du retour ou du maintien dans l'emploi des personnes les plus vulnérables.

2. Des dépenses contraintes de protection juridique des majeurs

Les mesures de protection juridique des majeurs, prononcées par le juge des tutelles, concernent les personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts en raison d'une altération médicalement constatée de leurs facultés mentales ou corporelles de nature à empêcher l'expression de leur volonté.

Depuis 2016, ces mesures de protection des majeurs sont presque intégralement à la charge de l'État, pour la part qui n'est pas financée par les majeurs eux-mêmes. Seule une fraction de 0,3 % est à la charge des départements.

Le montant total des crédits inscrits s'élève à 647,22 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. La légère diminution de la dotation par rapport à 2017 (650 millions d'euros) s'explique en partie par la volonté du Gouvernement de modifier, par voie réglementaire, le barème de prise en charge par les majeurs protégés. **Votre Rapporteuse spéciale y consacre un développement dans la seconde partie de son rapport (focus n° 3).**

3. Le soutien aux départements pour la prise en charge des mineurs non accompagnés

La dotation de l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* augmente considérablement dans le projet de loi de finances pour 2018 (+ 348 %).

Cette augmentation témoigne d'une plus importante participation de l'État dans la prise en charge, par les départements, des mineurs étrangers isolés. En 2010, environ 4 000 mineurs étaient pris en charge par les conseils départementaux. Le flux d'arrivée atteignait 13 000 en décembre 2016 et est estimé à 25 000 pour 2017. **L'accueil, la mise à l'abri et la prise en charge des mineurs non accompagnés relève du droit commun de la protection de l'enfance, et donc des conseils départementaux.** Cependant, l'État rembourse aux départements, *via* le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE), la phase de mise à l'abri des personnes présentées comme mineures sur la base de l'obligation légale de cinq jours (250 euros par jour et par jeune). Exceptionnellement, l'enveloppe du projet de loi de finances pour 2018, portée à 132 millions d'euros – contre 16,5 millions d'euros l'année dernière –, finance également une partie des surcoûts de dépenses d'aide sociale à l'enfance relatives aux mineurs non accompagnés, après décision du juge.

L'Assemblée des départements de France a fait savoir à votre Rapporteuse spéciale que l'accueil des mineurs étrangers est devenu insoutenable pour les départements. Ils estiment l'effort financier proche d'un milliard d'euros par an. En outre, l'ADF souligne que les services d'aide sociale à l'enfance ne sont pas les bons interlocuteurs pour prendre en charge ces mineurs, les situations étant très différentes de celles des mineurs pris en charge habituellement par ces services. Les structures d'hébergement sont saturées dans la plupart des départements, si bien que de nombreux départements ont recours à des places en hôtels, ce qui pose la question des modalités d'accompagnement de ces jeunes en dehors de structures adaptées, et ce qui induit un coût non négligeable à la charge des départements. Selon M. Frédéric Bierry, président de la commission Solidarité et affaires sociales de l'ADF, on atteint un « point de rupture », une situation qui « *altère grandement la qualité de l'accueil et impacte tout le dispositif de protection de l'enfance* ».

Votre Rapporteuse spéciale salue l'effort budgétaire consenti par l'État dans ce projet de loi de finances mais considère qu'il reste encore à faire, tant l'enjeu est grand en termes humanitaire, social, éducatif et sécuritaire. Comme le souligne la récente ordonnance du tribunal administratif de Lille ⁽¹⁾, **l'État ne peut pas se décharger sur les départements sans prendre sa part de responsabilité.** Il est impératif qu'une solution soutenable et pérenne soit trouvée rapidement, compte tenu du flux de mineurs accueillis chaque année dans les départements. Pour de plus amples informations, votre Rapporteuse spéciale vous renvoie au rapport pour avis de sa collègue Mme Delphine Bagarry en commission des affaires sociales, qui a choisi de consacrer son rapport à cette question.

(1) Suite à un référé, l'ordonnance du 8 juin 2017 du tribunal administratif de Lille a enjoint au préfet du Nord de proposer une solution de prise en charge (logement, alimentation, hygiène) de mineurs non accompagnés. Il a en effet été considéré que le département n'était plus en mesure d'assurer matériellement la prise en charge des mineurs requérants et qu'il appartient dès lors au préfet, dans le cadre de ses pouvoirs de police, de prendre les mesures nécessaires pour assurer cette prise en charge.

La progression de l'aide aux départements contraint les autres dotations de l'action 17, notamment les subventions aux points accueil-écoute jeunes (– 7,4 % par rapport à la prévision pour 2017) et aux associations (– 18,7 %).

L'action 17 de ce programme comprend également des dotations de 2,4 millions d'euros pour l'Agence française de l'adoption et 2,2 millions d'euros pour le groupement d'intérêt public « Enfance en danger », gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, et de l'observatoire national pour la protection de l'enfance. Le cabinet de la ministre des solidarités et de la santé a confirmé à votre Rapporteuse spéciale que la **fusion entre ces deux GIP était toujours à l'étude**, en attente du vecteur législatif adéquat. Dès 2018, ces deux établissements occuperont les mêmes locaux.

4. La hausse des dépenses d'aide alimentaire

Le financement de l'aide alimentaire s'inscrit dans un champ 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.

La contribution de l'Union européenne, à hauteur de 72,7 millions d'euros pour 2018, est complétée par les 51,9 millions d'euros inscrits à l'action 14 du programme 304 ⁽¹⁾.

L'augmentation de la dotation par rapport à 2017 (+ 17,6 %) recouvre en réalité un **remboursement de 10,6 millions d'euros de la France au FEAD** en raison de la prise en charge de dépenses inéligibles au financement sur crédits européens. En 2016 un audit des systèmes de gestion et de contrôle des dépenses du FEAD a été conduit en France par la Commission européenne. Il a soulevé d'importantes défaillances, conduisant les auditeurs à demander l'interruption de tout paiement que la France serait susceptible de demander. Les irrégularités soulevées concernent l'absence de transparence des marchés publics et le défaut des procédures de contrôle. D'après les réponses au questionnaire de votre Rapporteuse spéciale, « *le plan d'action menée par la DGCS a permis de lever les réserves d'audit de l'UE. Le traitement des demandes de remboursement auprès de la Commission européenne a pu reprendre en 2017 et s'est traduit par un versement de crédits communautaires.* »

5. Les autres actions soutenues par le programme

La direction générale de la cohésion sociale a pour charge d'administrer les treize diplômes du travail social et d'appliquer le plan d'action en faveur du travail social et du développement social de 2015. Ce plan vise à intégrer

(1) Selon les règles du FEAD, les pays de l'Union européenne doivent cofinancer 15 % du coût de leur programme national.

l'ensemble des diplômés dans le système LMD (licence-master-doctorat) et à valoriser et harmoniser les modalités de formation. **Le projet de loi de finances prévoit, à l'action 15 de ce programme, 6,14 millions d'euros pour renforcer la certification et la validation des acquis de l'expérience des travailleurs sociaux**, soit 1,5 million d'euros de moins que l'exécution en 2016.

Enfin, l'action 18 se voit dotée de 1 million d'euros pour financer l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, loin des 60 millions d'euros prévus en 2016 lors de la création de cette prestation. En effet, le nombre de bénéficiaires de cette aide est significativement inférieur à celui envisagé lors de sa création.

B. PROGRAMME 157 : UNE AUGMENTATION SANS PRÉCÉDENT DES CRÉDITS DU HANDICAP

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation de **11,34 milliards d'euros pour le programme 157 *Handicap et dépendance*** ⁽¹⁾, soit 735 millions d'euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2017.

Le tableau suivant retrace les dépenses qui entrent dans le champ de ce programme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

Action	Intitulé de l'action	LFI 2017	PLF 2018	Variation
12	Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	10 577,68	11 317,45	+ 7 %
13	Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	28,44	23,84	- 16,2 %
Total		10 606,03	11 341,29	+ 6,9 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

La politique mise en œuvre dans le champ du handicap est loin de se résumer aux crédits inscrits dans ce programme 157 *Handicap et dépendance*. Le 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 2018 retrace les dépenses de l'État, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), des branches maladie et famille de la sécurité sociale, des départements et des fonds AGEFIPH (association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées) et FIPHFP (fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique) ⁽²⁾. **Le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées, placé auprès du Premier ministre, bénéficie d'une position interministérielle**, permettant de valoriser la transversalité de cette politique.

(1) L'intitulé du programme peut être trompeur. Il comprend très peu de crédits spécifiquement relatifs aux personnes âgées dépendantes. Les établissements et services médico-sociaux sont financés sur les crédits de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), abondés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les dépenses publiques sont donc retracées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

(2) http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/pqe_cnsa_0410.pdf - page 35.

1. 9,7 milliards d'euros pour l'AAH

Ce programme contribue essentiellement au soutien financier des personnes handicapées, dans la mesure où la dotation pour **l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de 9,7 milliards d'euros, représente 85 % des crédits inscrits sur le programme pour 2018**. Votre Rapporteuse spéciale a donc naturellement souhaité porter son attention sur cette dotation dans les développements de la seconde partie de ce rapport (focus n° 2).

Outre cette dotation, l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* comprend également des crédits à hauteur de 241,5 millions d'euros pour financer **l'allocation supplémentaire d'invalidité**, qui vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse (pension de réversion, de veuvage, de retraite anticipée pour carrière longue ou pénibilité) s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain de deux tiers. Cette dotation est stable (240,8 millions d'euros étaient prévus pour 2017) et proche de l'exécution 2016 (242 millions d'euros).

2. Aide au poste et accompagnement dans l'emploi

Toujours sur l'action 12, le programme *Handicap et dépendance* comprend une **prévision de dépense de 1 340,8 millions d'euros pour le financement de l'aide au poste dans le cadre de la garantie de rémunération des personnes handicapées**. Dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), la part de rémunération des travailleurs handicapés financée par l'employeur doit être supérieure à 5 % du SMIC. Le complément qu'apporte l'État à travers la garantie de rémunération permet de compenser les charges supportées par les ESAT au titre de la rémunération, des cotisations sociales, du financement de la formation professionnelle et de la prévoyance des travailleurs handicapés admis en ESAT.

On compte actuellement 119 302 places en ESAT. Depuis 2017, le financement des dotations de fonctionnement ESAT, auparavant compris sur ce programme, a été transféré à l'assurance maladie, ainsi que les moyens de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Ces transferts représentent un montant de près de 2 milliards d'euros. Les aides directes à l'emploi des travailleurs handicapés (aide au poste au sein des structures d'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées) sont financées sur la mission *Travail et emploi*.

Sur l'action 13 *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives*, comme dans la loi de finances initiale pour 2017, **5 millions d'euros visent à financer l'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap**, prévu par l'article L. 243-1 du code de l'action sociale et des familles ⁽¹⁾. En effet, que les personnes travaillent en milieu ordinaire ou protégé, elles peuvent avoir besoin d'un accompagnement spécifique, médico-social ou du service public de l'emploi, pour s'insérer durablement dans le marché du travail. Ce dispositif de soutien est mis en œuvre sur décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

3. Les autres dépenses du programme

Ce programme finance également les **rémunérations du personnel enseignant des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels** : Institut national des jeunes aveugles (INJA) de Paris, instituts nationaux de jeunes sourds (INJS) de Bordeaux, Chambéry, Metz et Paris, à hauteur de **14,49 millions d'euros**.

1,8 million d'euros doivent être consacrés à la **lutte contre la maltraitance** des personnes âgées et adultes handicapés (dispositif d'écoute téléphonique au 3977 et de traitement des signalements). La Fédération 3977 a pour objectif de créer un observatoire national de la maltraitance en 2018.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit l'intégration de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) à la Haute autorité de santé. Aussi, la dotation de l'État jusqu'alors inscrite à l'action 13 de ce programme (1,2 million d'euros pour 2017) est supprimée pour 2018, au profit d'un transfert de recette de l'État vers l'ONDAM.

La politique de l'État en faveur des personnes en situation de handicap se traduit également par de **nombreuses dépenses fiscales**. À titre d'exemple, le taux réduit de 5,5 % de TVA pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les personnes handicapées est évalué à 920 millions d'euros pour 2018, la demi-part supplémentaire d'impôt sur le revenu pour les contribuables invalides à 390 millions d'euros. L'abattement d'impôt sur le revenu en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste est une aide fiscale de 320 millions d'euros qui bénéficie à 6,11 millions de ménages.

Afin d'étudier le champ et l'efficacité de ces dépenses fiscales, la mission d'évaluation de l'ensemble des aides publiques aux personnes handicapées demandée par la secrétaire d'État à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales comprend l'évaluation des dépenses fiscales rattachées.

(1) Article 52 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

C. PROGRAMME 137 : LE MAINTIEN DES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

1. La grande cause du quinquennat portée par l'ensemble des ministères

Le programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, tout comme le programme *Handicap et dépendance* dans son champ, **ne résume pas l'ensemble des actions portées par le Gouvernement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes**, qui doit être portée par tous les ministères. Un document de politique transversale est déposé au Parlement au cours du mois de novembre pour retracer l'effort des différents ministères en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Trois champs d'intervention prioritaires ont été retenus, dans le cadre de la grande cause du quinquennat :

- promouvoir l'égalité professionnelle et permettre une meilleure conciliation des temps de vie ;
- lutter contre toutes les formes d'agissements et de violences sexistes et sexuelles ;
- rendre l'État exemplaire grâce à l'efficacité de politiques ministérielles et interministérielles en faveur de l'égalité.

Votre Rapporteuse spéciale tient également à souligner que la **féménisation de l'Assemblée nationale depuis les dernières élections législatives** ⁽¹⁾ est un pas important pour revaloriser la place des femmes dans la vie politique, et par extension, dans l'ensemble de la société.

Néanmoins, malgré cette avancée, votre Rapporteuse constate qu'il reste beaucoup à faire, tant en matière de parité dans les représentations, qu'en matière d'égalité salariale ou de lutte contre les violences. Compte tenu des enjeux, la qualification de « grande cause du quinquennat » est tout à fait justifiée.

ÉVOLUTION DES AE ET CP DEMANDÉS SUR LE PROGRAMME 137

(en euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation (%)
Action 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	5,6	4,9	– 12,5
Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	16,3	18,4	+ 12,9
Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,0	1,5	+ 50
Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	6,8	5,0	– 26,5
Total	29,8	29,9	+ 0,3

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) Au 29 octobre 2018, 226 femmes siègent à l'Assemblée nationale, alors qu'elles n'étaient que 151 lors de la législature précédente.

Les moyens consacrés à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes sur le programme 137 sont maintenus pour 2018 au niveau de ceux prévus en loi de finances initiale pour 2017. Par ailleurs, la secrétaire d'État en charge de cette politique a annoncé que ces crédits seraient sanctuarisés sur la durée du quinquennat. Néanmoins, certaines dotations, auparavant financées sur d'autres programmes, sont désormais portées par celui-ci.

Les crédits de fonctionnement et de masse salariale du secrétariat d'État sont inscrits sur les crédits de soutien des services du Premier ministre, au programme 129 de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le montant total brut annuel des rémunérations pour l'ensemble des membres de cabinets et des effectifs chargés des fonctions support est estimé à 1,4 million d'euros.

Les dotations des actions 11 et 12 du programme 137 sont essentiellement destinées à soutenir des associations œuvrant dans le champ du secrétariat d'État.

PROGRAMMATION DES SUBVENTIONS NATIONALES POUR 2017

(en euros)

Associations financée	Montant de subvention 2017	Nature de la subvention
Action 11 : Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale		
Fédération pionnières	10 000	Subvention annuelle
France active	42 000	CPO 2016-2018
AFIFF (association du festival international de films de femmes de Créteil)	30 000	CPO 2015-2017
Assemblée des femmes	2 000	-
Pandora	10 000	Subvention annuelle
Social Builder (appui au plan numérique et action à destination des jeunes femmes)	10 000	Subvention annuelle
Télédebout	5 000	Subvention annuelle
AMEPE (association mixité et égalité dans la petite enfance)	1 600	Subvention annuelle
Centre Hubertine Auclert	30 000	CPO 2016-2018
CLEF (coordination française pour le lobby européen des femmes)	22 000	CPO 2016-2018
Ethics Boards	19 200	Contrat
INED – virage DOM	100 000	Subvention annuelle
Collège – prix « non au harcèlement »	2 000	-
Lycée professionnel – prix « non au harcèlement »	2 000	-
Total action 11	285 800	-

Action 12 : Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes		
AVFT (association européenne contre les violences faites aux femmes au travail)	235 000	CPO 2017-2019
CFCV (collectif féministe contre le viol)	312 500	CPO 2015-2017
CNIDFF (centre national d'information sur les droits des femmes et des familles)	1 280 000	CPO 2016-2018
Femmes solidaires	40 000	CPO 2016-2018
Fondation des femmes	10 000	CPO 2017-2019
FNSF (fédération nationale solidarité femmes) 39-19	1 445 000	CPO 2017-2019
GAMS (groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles)	42 000	CPO 2017-2019
MFPF (mouvement français pour le planning familial)	272 000	CPO 2016-2018
Voix de femmes	20 000	CPO 2017-2019
Total action 12	3 656 500	-
Action 15 : prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains		
ALC (accompagnement lieu d'accueil)	220 000	CPO 2016-2018
Amicale du nid	80 000	CPO 2016-2018
CCEM (comité contre l'esclavage moderne)	60 000	CPO 2016-2018
Excisions, parlons-en !	5 000	-
Mouvement du nid	150 000	CPO 2016-2018
Total action 15	515 000	-
TOTAL	4 457 300	-

Source : secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour 2018, 2,1 millions d'euros sont destinés à soutenir des actions en faveur de la mixité professionnelle (élargir les choix professionnels des jeunes filles, promouvoir l'accès des femmes et des hommes aux secteurs d'activité peu mixtes) et de l'entrepreneuriat féminin. 1,6 million d'euros visent à soutenir les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et les associations œuvrant en faveur de la mixité professionnelle, politique, sociale, culturelle et sportive.

L'effort financier de l'État est plus conséquent en matière de promotion des droits et de prévention et lutte contre les violences sexistes. Le secrétariat d'État entend ainsi soutenir les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (2,8 millions d'euros) – dont la subvention était auparavant inscrite sur le programme 304 –, les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (4,4 millions d'euros) et les têtes de réseau associatives (2,3 millions d'euros).

Plusieurs dispositifs sont financés au titre du **cinquième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes** : l'accueil de jour des femmes victimes de violence (3,6 millions d'euros), des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (1 million d'euros) et des référents départementaux pour les femmes victimes de violence au sein du couple

(2,1 millions d'euros). Le dispositif du numéro d'accueil 39 19 *Violences femmes info* devrait bénéficier d'un soutien de 1,5 million d'euros.

Le taux de réponse de la plateforme téléphonique « Viols-femmes-informations » gérée par le Collectif féministe contre le viol (CFCV) fait l'objet d'un indicateur de la mission, tout comme le taux de réponse au numéro de référence 3919. Ce taux s'est fortement dégradé en 2016, chutant à seulement 10 % de réponses. Le secrétariat d'État explique cette diminution substantielle par une **augmentation considérable du nombre d'appels entrant** par rapport à l'année 2015, passant de 18 640 en 2015 à 61 881 en 2016 soit une hausse de 230 %. On comptabilise également 67 728 appels sur le numéro 3919, dont le taux de réponse s'élève à 78,6 %. L'enjeu aujourd'hui est de répondre aux besoins des victimes pour augmenter, à la fois, quantité et qualité d'écoute. Seule l'orientation effective et efficace des victimes sera le gage d'une politique publique réussie.

Ce contexte résulte des débats publics ouverts à l'occasion des dénonciations d'agressions sexuelles et de viol par des élus ou des personnalités. **Votre Rapporteuse spéciale se félicite que la parole des femmes victimes de viol ou d'agressions sexuelles se libère enfin**, comme le prouvent encore cet automne les nombreux témoignages publiés sur les réseaux sociaux. **Elle estime indispensable que ces femmes puissent bénéficier d'un suivi et d'une écoute spécifique** et suivra donc avec attention l'évolution de cet indicateur et les moyens qui y sont dévolus.

2. Une incertitude quant au parcours de sortie de la prostitution

L'action 15 *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains* vise à prendre en charge l'accompagnement social des personnes prostituées ou ex-prostituées prévu par la loi visant à lutter contre le système prostitutionnel ⁽¹⁾. **Ses crédits subissent une diminution conséquente dans le projet de loi de finances pour 2018 (– 26,5 %).**

Il faut cependant prendre en compte l'exécution de l'année en cours. En effet, par décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, **7,5 millions d'euros ont été annulés sur le programme, soit 25 % des crédits adoptés en loi de finances initiale**. Sur ces 7,5 millions, 3,3 millions étaient des crédits gelés. L'essentiel des autres annulations de crédits portait sur cette action ⁽²⁾. La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait de consacrer 3,8 millions d'euros à l'aide financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS) mais la mise en œuvre du dispositif a été plus longue qu'initialement prévu. Ainsi, pour 2017, d'après les réponses au questionnaire de votre Rapporteuse spéciale, **seules « 30 personnes devraient bénéficier du**

(1) Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

(2) D'après le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'essentiel des subventions aux associations ont été maintenues en 2017 mais leur traitement a été retardé en raison des arbitrages budgétaires et/ou de l'incomplétude des dossiers.

parcours de sortie de la prostitution d'ici la fin de l'année » alors que les **prévisions de dépenses préoyaient de financer près de 400 aides**. La dotation est donc revue à la baisse dans le projet de loi de finances pour 2018 (2,4 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2017.

D'après les informations obtenues par votre Rapporteuse spéciale, la mise en place de cette aide se heurte à une difficulté juridique en matière de droit des étrangers. En effet, les personnes de nationalité étrangère représentent plus de 90 % des personnes prostituées en France⁽¹⁾. L'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *la personne engagée dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle peut se voir délivrer l'autorisation provisoire de séjour mentionnée à l'article L. 316-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* », soit une autorisation provisoire de séjour d'une durée de six mois. Or, les conditions d'obtention de cette autorisation de séjour, définies par décret du ministère de l'intérieur, semblent empêcher *de facto* l'accès à l'aide des personnes étrangères.

Le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes a précisé à votre Rapporteuse spéciale qu'un nouveau décret devrait être publié d'ici la fin de l'année 2017 pour faciliter l'obtention de l'AFIS. En effet, ce cercle vicieux doit être débloqué afin de permettre aux personnes de nationalité étrangère d'accéder au dispositif. Si elles n'étaient pas éligibles, ce dispositif resterait une coquille vide.

Le décret du 13 avril 2017 relatif à l'AFIS établit le montant mensuel de l'aide à 330 euros pour une personne seule, à laquelle s'ajoutent 102 euros par enfant à charge. L'aide est gérée et versée pour le compte de l'État par la Mutualité sociale agricole.

D. PROGRAMME 124 : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE SOUTIEN

1. Le schéma d'emploi des ministères sociaux

Le programme support 124 *conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* porte l'ensemble des moyens de fonctionnement et de soutien des administrations des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Outre les dépenses de personnel, ce programme comprend les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses immobilières et les dépenses de bureautique et d'infrastructures.

La création du secrétariat général interministériel, regroupant 1 000 agents des directions fonctionnelles, date de 2013. D'après la directrice des finances, des achats et des services du secrétariat général des ministères sociaux, responsable du

(1) D'après le rapport d'information n° 3334 de M. Guy Geoffroy, député, en conclusion des travaux de la mission d'information sur la prostitution en France, avril 2011.

programme, que la Rapporteuse spéciale a rencontrée, **les synergies ont permis de réduire les effectifs de 12 % en quatre ans. Sur la période 2014-2017, les directions ont contribué à un effort de – 3 % par an de dépenses de fonctionnement** dans la mesure où le périmètre du secrétariat général s’est élargi.

Désormais, hors subventions aux agences régionales de santé (595 millions d’euros) et crédits du titre 2 (730,4 millions d’euros), **les possibilités de diminution des moyens sont modestes** sur les 192 millions d’euros de dépenses de fonctionnement. Si l’on comprend la volonté d’économie budgétaire, cette dynamique de mutualisation rend également la gestion complexe.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 124

(en millions d’euros)

Intitulé de l’action	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	PLF 2018
10 - Fonctionnement des services	26,28	23,32	21,22	24,27	12,47	15,87
11 - Système d’information	23,96	40,92	52,64	43,8	31,09	46,01
12 - Affaires immobilières	88,26	84,73	81,32	79,22	71,32	88,43
13 - Certification des formations	10,34	10,41	1,92	-	-	-
14 - Communication	6,67	4,5	5,05	5,03	5,26	4,73
15 - Affaires européennes et internationales	6,67	6,39	6,84	6,35	6,13	5,48
16 - Statistiques, études et recherche	11,62	13,15	9,93	9,02	9,96	9,15
17 - Financement des ARS	584,49	576,8	569,69	563,13	604,27	594,83
18 - Personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé	265,4	268,77	255,63	253,72	271,80	248,46
19 - Personnel mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de la vie associative	272,9	279,54	292,71	289,2	296,09	283,66
20 - Personnel mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	11,87	11,78	12,28	13,03	12,78	15,61
21 - Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l’hébergement	45,43	39,66	40,43	39,87	40,77	50,47
22 - Personnels transversaux et de soutien	129,44	131,46	123,99	127,75	121,53	132,19
23 - Autres dépenses de personnel	23,53	20,44	19,57	23,42	24,34	23,01
Total	1 506,86	1 511,87	1 493,22	1 477,81	1 507,81	1 517,90

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires.

L’augmentation des crédits de la mission pour 2018 résulte d’une mesure de périmètre : un transfert de 24,7 millions d’euros en AE et de 36,8 millions d’euros en CP provient du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail*, regroupant les dépenses de fonctionnement courant, bureautique, informatique et projets de maintenance du ministère chargé du travail. Chaque année depuis 2014, le ministère du budget autorise un transfert en gestion du programme 155 à destination du programme 124 pour permettre cette mutualisation. Ainsi, les dépenses budgétées sur le programme 155 en loi de finances initiale sont traduites en exécution sur le programme 124 en loi de règlement. Compte tenu de ces difficultés de gestion, **il a été décidé de pérenniser cette pratique par un transfert en base dès le projet de loi de finances.**

« *Le contexte renforcé de maîtrise de la dépense et des effectifs publics* », tel que présenté par le projet annuel de performances pèse tout particulièrement sur les ministères sociaux, considérés comme non prioritaires. **Le schéma d'emploi (- 258 ETP correspondant au solde des entrées et des sorties) est plus exigeant que les années précédentes (- 2,5 %)**. Au cours des dernières années, la trajectoire moyenne s'établissait plutôt à - 1,5 %.

Le plafond d'emplois est fixé à 9 938 ETPT, soit une baisse de 287 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 ⁽¹⁾. Les crédits de titre 2 s'élèvent à 730,4 millions d'euros pour 2018, soit près de 13 millions d'euros de moins qu'en 2017. Or l'exécution est très largement contrainte, puisqu'en 2016, 99,9 % des crédits de titre 2 ont été exécutés.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR ACTION

	PLF 2017	PLF 2018	Variation
18 - Personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé	3 805	3 376	- 429
19 - Personnel mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de la vie associative	3 975	3 723	- 252
20 - Personnel mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	168	194	+ 26
21 - Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	618	758	+ 140
22 - Personnels transversaux et de soutien	1 659	1 887	+ 228
Total	10 225	9 938	- 287

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Sans révision des missions, il est difficile de rendre soutenable une telle trajectoire.

2. Des efforts importants demandés aux ARS

L'action 17 du programme 124 porte la subvention pour charges de service public des 17 agences régionales de santé ⁽²⁾ (ARS) qui assurent, au niveau régional, le pilotage d'ensemble du système de santé et constituent des relais essentiels sur les territoires.

En exécution 2017, les ARS se sont vues notifier une annulation de 39 millions d'euros de leur subvention pour charges de service public, en conséquence du décret d'annulation du 20 juillet 2017. La direction des finances des achats et des services (DFAS) a répercuté cette minoration de façon modulée en fonction de la situation financière de chacune des ARS mais **cet effort est considérable**. Aussi, si l'annulation est couverte en trésorerie, elle devrait peser lourdement sur les fonds de roulement des ARS qui, selon la DFAS, deviendraient tous négatifs. **Le fonds de roulement global des ARS devrait atteindre - 5,7 millions d'euros.**

(1) Dans le projet de loi de finances, le plafond d'emploi est exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT), ce qui correspond aux plafonds d'effectifs physiques, et le schéma d'emplois en équivalent temps plein (ETP).

(2) Au 1^{er} janvier 2016, les ARS sont passées de 26 à 17 du fait de la nouvelle organisation territoriale.

RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES ARS

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Subvention d'État sur le programme 124	592,9	602,6	598,4	604,3
Contribution de l'assurance maladie	162	164	163,5	163,5
Ressources propres	5,6	6,2	7,7	6,4
Total	760,5	772,8	769,6	774,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les ARS bénéficient de quelques crédits d'intervention, notamment de la CNSA. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit ainsi une contribution à hauteur de 131,7 millions d'euros pour financer spécifiquement les groupements d'entraide mutuelle dans le cadre du plan Santé mentale et les maisons pour l'intégration et l'autonomie des malades d'Alzheimer. Ces crédits fléchés se décaissent assez mal et font grossir le fonds de roulement alors qu'ils ne peuvent pas financer le fonctionnement courant.

Le schéma d'emplois s'établit à - 2,5 % sur les ARS également, diminution à laquelle s'ajoute une « correction technique » en raison de la non-saturation du plafond d'emploi. En effet, les ARS n'ont pas réussi à recruter jusqu'au plafond d'emplois qui leur était ouvert. Sur ce motif, il a été jugé qu'il s'agissait d'une vacance structurelle. Or, d'après les informations transmises à votre Rapporture spéciale, cette « vacance structurelle sous plafond » est en réalité une impossibilité de recrutement dans la mesure où les ARS n'ont pas la masse salariale correspondant à ces emplois. Aussi, la réduction prévue du schéma d'emploi (- 215 ETPT) entraîne également une réduction de la masse salariale alors même que les ARS ne bénéficiaient pas de la masse salariale correspondant à ces emplois.

SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

FOCUS N° 1 : LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

La prime d'activité, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, a remplacé au 1^{er} janvier 2016 la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE). Cette réforme poursuivait une double ambition : encourager l'activité et soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes (article L. 841-1 du code de la sécurité sociale). Il s'agit de **lutter contre les phénomènes de « trappes à inactivité »** en valorisant les gains financiers retirés de l'exercice d'une activité professionnelle.

Sans la prime d'activité, la reprise d'un emploi, s'il est faiblement rémunéré, pourrait conduire à une stagnation voire à une baisse de niveau de vie. En effet, certains minima sociaux sont des prestations différentielles, comme le RSA, et un euro supplémentaire de revenu du travail conduit à un euro de diminution de la prestation. De plus, la reprise d'un travail rémunéré peut conduire à la perte de certaines aides sociales sous condition de ressources (les aides au logement, le tarif social de l'électricité, les droits accordés par les collectivités territoriales en matière de transport ou de restauration scolaire...). En outre, la reprise d'activité entraîne l'assujettissement ou l'augmentation des prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu) et des frais supplémentaires (déplacements, garde d'enfants...).

Deux ans après son entrée en vigueur, la prime d'activité est versée, en moyenne mensuelle, à **2,5 millions de foyers bénéficiaires** résidant en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (y compris Mayotte). Au total, en cumulé sur l'année 2016, 4,3 millions de foyers relevant du régime général ont bénéficié de la prime d'activité au moins un mois dans l'année. Son montant moyen s'élève à 156 euros par mois ⁽¹⁾.

(1) D'après la note de conjoncture de la CNAF, juin 2017.

I. LA FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PRIME D'ACTIVITÉ

A. UN SUCCÈS INATTENDU

1. Un taux de recours supérieur aux prévisions

La prime d'activité visait à doublement remédier au faible succès rencontré par le RSA activité et au ciblage lacunaire de la PPE. Sa création a été préconisée par le rapport de M. Christophe Sirugue, sur la « réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes »⁽¹⁾.

Les défauts de la PPE et du RSA activité

On reprochait à la prime pour l'emploi d'être distribuée à trop d'actifs, y compris au-dessus du seuil de pauvreté, d'être versée trop tard (année n+1), en une seule fois, et d'être accessible à des couples de concubins déclarant séparément leurs revenus.

Quant au RSA « activité », sa faible incitation à la bi-activité, l'exclusion des moins de 25 ans, et surtout la faiblesse du taux de recours (32 %) à la prestation ont nui à sa redistributivité et à l'objectif premier d'accompagnement financier des travailleurs vers une sortie durable des prestations d'assistance.

La prime d'activité a connu un fort succès dès janvier 2016 grâce à **l'automatisme de l'ouverture des droits pour les bénéficiaires du RSA activité**. Le taux de recours a très rapidement dépassé les 50 % prévus par le projet de loi de finances, pour s'établir autour de 70 %.

La prime d'activité repose sur des démarches allégées et 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.

Le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a souligné que la prime d'activité n'était pas prévue lors de la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF. **Sa mise en œuvre a cependant été une réussite, notamment en matière d'accès aux droits dans la mesure où le taux de recours s'établit à 71 %.** La dématérialisation des demandes (à plus de 90 %) et la création de points d'accueil numérique ont certainement contribué à ce bon résultat.

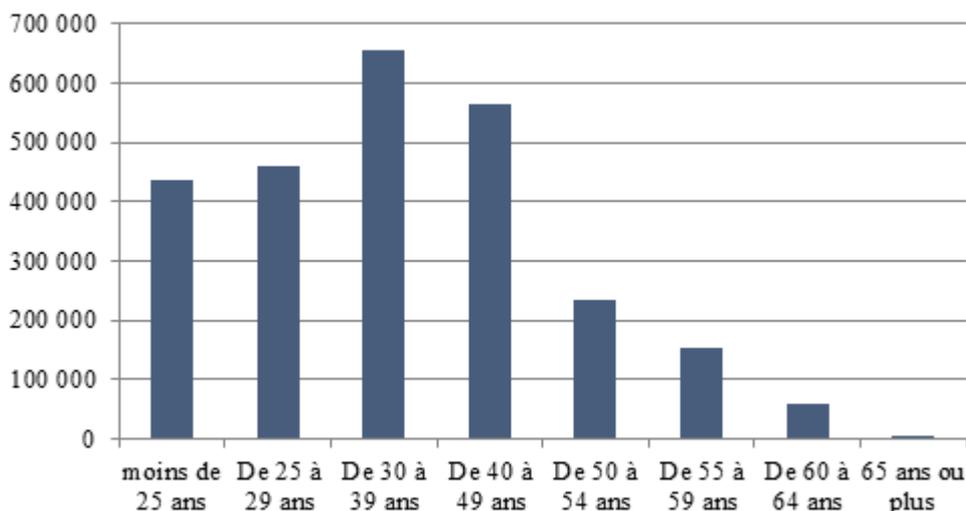
2. Un élargissement du nombre de bénéficiaires

Contrairement au RSA, **la prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans dans les mêmes conditions que l'ensemble des bénéficiaires.** Les étudiants salariés ou apprentis peuvent également en bénéficier sous condition d'une quotité de travail (0,78 SMIC correspondant environ à 900 euros mensuels).

(1) Rapport au Premier ministre, juillet 2013.

BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ PAR ÂGE

(données juin 2017)

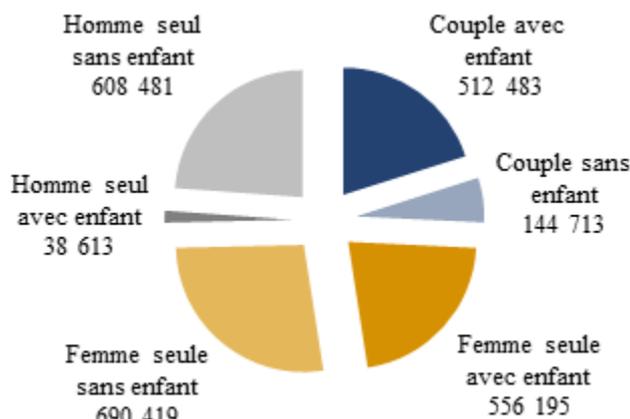


Source : commission des finances, d'après les données publiées sur data.caf.fr.

D'après les jeux de données publiés par les CAF, 35 % des bénéficiaires de la prime d'activité ont moins de 30 ans et seulement 18 % ont plus de 50 ans.

BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ SELON LA SITUATION FAMILIALE

(données juin 2017)



Source : commission des finances, d'après les données publiées sur data.caf.fr.

49 % des allocataires de la prime d'activité sont des femmes seules, 25 % des hommes seuls et 26 % des couples. 51 % des allocataires sont des familles monoparentales.

D'après les réponses au questionnaire de votre Rapporteuse spéciale, « *les premières analyses des profils des foyers bénéficiaires de la prime d'activité révèlent que deux tiers se trouvent dans les trois premiers déciles de niveau de vie et ont donc un niveau de vie inférieur à celui de 70 % de la population générale. La prime d'activité apparaît donc moins concentrée sur les bas revenus que le RSA activité, mais l'est davantage que la prime pour l'emploi.* »

Dans le débat parlementaire lors de la création de la prime d'activité, **certains ont fait part de leur crainte sur d'éventuels perdants à la réforme.** Finalement, ce ne sont que des « **perdants statistiques** », des personnes qui auraient pu bénéficier de la prime pour l'emploi et qui ne sont plus éligibles à la prime d'activité comme des nouveaux entrants sur le marché du travail en fin d'année ou des couples qui ne font pas de déclaration conjointe de revenus ⁽¹⁾ .

B. LE REBASAGE OPÉRÉ POUR 2018

1. Des dépenses largement sous-estimées sur les exercices 2016 et 2017

Contrairement au RSA « activité », la prime d'activité est financée directement sur les crédits inscrits au programme 304 et non par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), par conséquent supprimé en loi de finances initiale pour 2017. Concrètement, l'État rembourse à la CNAF et à la caisse centrale de la MSA les dépenses constatées par les caisses avec un décalage d'un mois.

- *La sous-évaluation des crédits pour 2016...*

En exécution 2015, les dépenses relatives au RSA activité et à la PPE étaient respectivement de 2 018 millions d'euros (crédits budgétaires) et 2 104 millions d'euros (dépense fiscale).

La loi de finances initiale pour 2016 avait prévu une enveloppe de 3,95 milliards d'euros au titre de la prime d'activité. Les hypothèses de budgétisation s'étaient fondées sur un taux de recours de la prime de 50 % (soit 2 millions de foyers bénéficiaires).

En exécution, l'État a remboursé en 2016 aux caisses de sécurité sociale 4 113,02 millions d'euros. Cette somme, déjà bien supérieure à la prévision, ne correspond cependant qu'à 11 mois de dépenses, puisque les dépenses du mois de décembre 2016 seront remboursées par l'État en janvier 2017 et donc imputées sur le budget 2017.

Cet écart important entre la prévision et l'exécution est lié :

- à un **taux de recours plus important qu'estimé initialement** ;
- et un **élargissement à de nouveaux publics en cours d'année** (bénéficiaires de l'AAH, de pensions d'invalidité et de rentes AT-MP, ainsi qu'aux Mahorais depuis le 1^{er} juillet 2016).

(1) L'ouverture large de la prime pour l'emploi avait en effet conduit à un saupoudrage réduisant son efficacité. Une personne aux revenus modestes vivant en couple avec une personne aisée mais relevant d'un foyer fiscal distinct pouvait ainsi bénéficier de la prime pour l'emploi.

- ... se poursuit en 2017

La dépense pour la prime d'activité a été estimée à 4,34 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017. Si l'enveloppe est supérieure à celle de la dépense pour 2016, elle paraît cependant insuffisante. En effet, la dépense relative au douzième mois manquant en 2016 est estimée par la Cour des comptes entre 0,4 et 0,6 milliard d'euros. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017, elle considère que « *la prime d'activité a vraisemblablement fait l'objet d'une sous-budgétisation de l'ordre de 0,4 milliard d'euros* » pour 2017.

2. Les perspectives pour 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'allouer 5,14 milliards d'euros pour la prime d'activité, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2017. Le Haut Conseil des finances publiques évoque ainsi une budgétisation « *plus réaliste* »⁽¹⁾.

Cette dotation intègre :

- la revalorisation du montant forfaitaire pour le dernier trimestre 2018 (+ 240 millions d'euros) ;

- la modification de la pente pour la prise en compte des revenus d'activité (– 70 millions d'euros pour le dernier trimestre de 2018) ;

- la suppression de la prise en compte comme revenus du travail des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul de la prime, prévue à l'article 63 du projet de loi de finances (– 20 millions d'euros) ;

- l'évolution tendancielle des dépenses, prenant pour hypothèse un nombre de 2,65 millions d'allocataires en fin d'année pour un montant mensuel moyen de 159 euros.

La dernière note de conjoncture de la CNAF⁽²⁾ estime qu'en mars 2017, la prime d'activité est versée à 2,5 millions de foyers pour un montant moyen de 156 euros par mois. En un an, le nombre de bénéficiaires a progressé de 2 à 2,5 millions de personnes. **Compte tenu de l'amélioration prévisible du marché du travail, on peut envisager une augmentation du nombre de personnes reprenant une activité partielle et donc éligibles à la prime.** D'autant plus que la revalorisation du montant forfaitaire peut induire des effets de champ : en augmentant le montant de la prime, on rend également plus de personnes éligibles. Aussi, compte tenu de la difficulté à évaluer l'incidence de toutes les hypothèses impliquant une évolution possible du volume de la prime d'activité, **l'estimation du Gouvernement pourrait être légèrement sous-évaluée.**

(1) Avis n° HCFP-2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018 – p. 11

(2) Conjoncture prime d'activité, juin 2017.

Des incertitudes pèsent sur l'évolution du dispositif, ne sachant pas s'il a touché tous ses bénéficiaires potentiels, ni si la dynamique de dépense va se poursuivre. Le bureau « Solidarité » de la direction du budget considère que plusieurs exercices sont nécessaires pour connaître la dynamique de la dépense et qu'il **ne dispose pas encore de suffisamment de recul pour chiffrer plus précisément cette dotation.**

II. LES MODIFICATIONS DES PARAMÈTRES ENVISAGÉS PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA REVALORISATION EN DEUX ÉTAPES

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron s'est engagé à augmenter de 100 euros le revenu mensuel moyen des travailleurs rémunérés au SMIC. Dès 2018, le montant forfaitaire de la prime d'activité sera augmenté par voie réglementaire de 20 euros. Le Gouvernement prévoit une augmentation ultérieure du bonus individuel (60 euros pour les salariés au SMIC). Les 20 euros restants seront obtenus *via* la suppression des cotisations sociales salariales pour la maladie et le chômage.

Des modalités de calcul complexes visant à combiner familialisation et individualisation

Le montant de la prime d'activité n'est pas le même pour tous. Il est évalué à partir des revenus des bénéficiaires et de leur situation familiale. Si les éléments pris en compte sont définis à l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale, les modalités de calcul ont été déterminées par décret. Ces modalités sont très proches du calcul du RSA activité, à l'exception de l'ajout de la bonification individuelle.

La formule de calcul est la suivante : (Prime d'activité = montant forfaitaire * majoration éventuelle + 62 % des revenus professionnels) + bonification individuelle – les ressources prises en compte du foyer.

Le montant forfaitaire peut être majoré en fonction de la composition du foyer et/ou en cas de situation d'isolement.

Le montant de la prime d'activité est égal à la différence entre d'une part le montant forfaitaire et une fraction des revenus d'activité et, d'autre part, l'ensemble des ressources. Parmi les ressources, on distingue les revenus d'activité et les ressources hors activité (allocation de retour à l'emploi, allocations familiales, etc.).

Les ressources hors activité sont entièrement déduites du montant forfaitaire. Ainsi une augmentation de 100 euros d'aides sociales diminue de 100 euros la prime d'activité – ou inversement, toute diminution des aides sociales augmente d'autant la prime d'activité.

Les ressources d'activité n'étant prises en compte qu'à hauteur de 62 %, toute augmentation de 100 euros des revenus professionnels entraîne une baisse de 38 euros de la prime d'activité (et une augmentation de 62 euros du revenu global).

Une bonification individuelle peut être ajoutée à la prime pour chaque personne en activité dans le foyer dont les revenus dépassent 0,5 SMIC. Cette bonification atteint son niveau maximal de 67 euros à partir de 0,8 SMIC et s'y maintient jusqu'à 1,2 SMIC – puis décroît.

1. L'alignement du montant forfaitaire sur celui du RSA en 2018

À partir d'octobre 2018, le montant forfaitaire sera revalorisé de 20 euros par voie réglementaire, ce qui bénéficiera à l'ensemble des bénéficiaires. Ce montant forfaitaire est revalorisé au 1^{er} avril de chaque année en fonction de l'inflation. Depuis avril 2017, le montant forfaitaire mensuel de la prime d'activité applicable à un foyer composé d'une seule personne est égal à 526,25 euros ⁽¹⁾.

Lorsqu'a été mise en place la prime d'activité, le montant forfaitaire de la prime était aligné sur celui du revenu de solidarité active, afin de ne pas introduire de rupture de droits pour les personnes qui percevaient le RSA activité. Il est cependant décorrélié des revalorisations exceptionnelles du RSA et suit donc une courbe d'évolution différente.

Ainsi, depuis janvier 2016, les revalorisations du montant forfaitaire du RSA ont augmenté plus vite que celui de la prime d'activité. À compter du 1^{er} septembre 2017, le montant forfaitaire mensuel maximal du revenu de solidarité active pour un allocataire est de 545,48 euros, soit près de 20 euros de plus que celui de la prime d'activité.

La revalorisation proposée par le Gouvernement permet donc de rattraper le décrochage du montant forfaitaire de la prime d'activité compte tenu des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA. **Le choix d'une revalorisation du montant forfaitaire est une mesure forte qui concerne tous les bénéficiaires de la prime** alors qu'on n'évoquait initialement qu'une majoration du bonus individuel – qui concerne moins de bénéficiaires, puisque concentré entre 0,8 et 1,2 SMIC.

2. La bonification ultérieure du bonus individuel

Après 2018, le projet annuel de performances précise « [qu']une augmentation ciblée de la prime d'activité sera mise en œuvre par la suite pour permettre un gain pouvant aller jusqu'à 80 euros par mois au niveau du SMIC ». La date de mise en œuvre de cette mesure n'est cependant pas précisée.

Afin d'inciter à l'activité des membres du foyer, la prime d'activité comprend un bonus individuel. Cette bonification a pour but de lutter contre la désincitation à la bi-activité, dénoncée par le rapport Sirugue à propos du RSA activité. Le bonus est servi à chaque membre du foyer dont les revenus sont compris entre 0,5 et 1,2 SMIC. Il est croissant de 0,5 à 0,8 SMIC, puis stable jusqu'à 1,2 SMIC. Son montant maximum s'élève actuellement à 67 euros. Le fait de ne déclencher le mécanisme du bonus qu'à compter de 0,5 SMIC correspond à la volonté de ne pas favoriser les temps très partiels.

(1) Décret n° 2017-740 du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité.

B. DES MESURES D'ÉCONOMIE

Deux mesures d'économie sont annoncées par le Gouvernement, parallèlement à la revalorisation de la prime.

- *La fin du calcul dérogatoire pour les bénéficiaires de rente AT-MP et de pensions d'invalidité*

Afin de soutenir le revenu des personnes handicapées, notamment lorsqu'elles sont engagées dans un parcours professionnel, l'accès à la prime d'activité des travailleurs handicapés ou invalides a été facilité par l'adoption de mesures spécifiques lors de l'examen du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ⁽¹⁾ en 2016.

Les allocations qu'ils perçoivent (AAH, 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**. Par conséquent, elles ne sont pas intégralement déduites du montant de calcul de la prime d'activité mais seulement dans une proportion de 38 %, contrairement aux autres revenus de remplacement.

En 2016, 66 000 foyers ont ainsi pu bénéficier à la fois de l'AAH et de la prime d'activité et environ 10 000 sont concernés par le cumul de la prime d'activité et d'une pension ou rente d'invalidité ou d'une rente AT-MP.

L'article 63 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'exclure à compter du 1^{er} janvier 2018 les pensions d'invalidité et rentes AT-MP du mode de calcul dérogatoire de la prime d'activité au motif que ce calcul dérogatoire « ne serait pas cohérent avec l'esprit de la prime d'activité », qui vise à inciter à la reprise d'activité en compensant les pertes de revenus éventuellement induites par cette reprise. Or, les pensions et rentes sont fixes et non réduites par une reprise d'activité. L'AAH ne serait en revanche pas concernée car il s'agit d'une allocation différentielle, donc réduite en cas de reprise d'activité.

- *La modification de la pente de calcul des revenus d'activité*

Le Gouvernement prévoit de baisser de 62 à 61 % la pente de la prime d'activité (coefficient applicable aux revenus d'activité pour ne pas diminuer le montant de la prime) par voie réglementaire, en même temps que l'augmentation du montant forfaitaire.

(1) Article 99 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

L'augmentation prévue du montant forfaitaire devrait coûter 900 millions en année pleine. **Cette modification du calcul permet de contenir la dépense, à hauteur de 290 millions d'euros par an – dont 70 millions pour sa mise en œuvre sur le dernier trimestre 2018.**

La direction du budget confirme que la baisse de la pente devrait être concomitante avec la revalorisation du montant forfaitaire et qu'**il ne devrait pas y avoir de perdants monétaires.**

Enfin, votre Rapporteuse spéciale tient à rappeler que **l'article 61 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi prévoit une évaluation du dispositif destinée au Parlement dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la loi, soit en août 2017.** À l'heure où ces lignes sont écrites, ce rapport n'a pas été transmis.

FOCUS N° 2 : LE SOUTIEN FINANCIER AUX ADULTES HANDICAPÉS

Créée en 1975, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une allocation différentielle ⁽¹⁾ destinée à procurer un revenu de remplacement aux personnes exclues du marché du travail en raison de leur handicap.

L'AAH peut être attribuée sur le fondement de deux articles du code de la sécurité sociale :

– le L. 821-1, pour les personnes présentant un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (la personne est présumée incapable de travailler) ;

– et le L. 821-2 pour les personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % et une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (la personne doit apporter la preuve de son incapacité à travailler).

Selon qu'elle est fondée sur ce premier ou second article, l'AAH versée est désignée sous les termes respectifs d'« AAH 1 » et d'« AAH 2 ».

Par son caractère subsidiaire ⁽²⁾, elle peut également compléter les ressources des personnes ne pouvant prétendre à un avantage vieillesse, une pension d'invalidité ou une rente d'accident du travail au moins égal à l'AAH. Financée par l'État, la prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de Mutualité sociale agricole.

L'AAH est versée aux personnes résidant en France de manière permanente, qu'elles soient françaises ou étrangères en situation régulière, âgées de plus de 20 ans ⁽³⁾ (ou plus de 16 ans pour un jeune qui n'est plus considéré à la charge des parents pour le bénéfice des prestations familiales).

(1) Elle compense la différence entre les éventuelles ressources de la personne handicapée et le montant maximal de l'allocation, défini par décret.

(2) L'AAH étant une allocation subsidiaire, les allocataires doivent, à l'âge légal de départ à la retraite (65 ans actuellement), demander le bénéfice de leur pension de retraite ou, à défaut, l'allocation de droit commun, l'ASPA. Ainsi, à compter de cet âge, l'AAH 2 n'est plus versée, celle-ci étant liée à un défaut d'employabilité. En revanche, la loi de finances initiale pour 2017 a supprimé le principe de subsidiarité entre l'ASPA et l'AAH 1 afin d'alléger les démarches administratives des bénéficiaires de l'AAH 1. Ainsi, en cas d'incapacité d'au moins 80 %, le bénéficiaire peut continuer à percevoir l'AAH au-delà de l'âge minimum légal de départ à la retraite.

(3) Les parents des personnes en situation de handicap peuvent percevoir l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) jusqu'à ce que l'enfant atteigne 20 ans.

I. LE BUDGET 2018 MET FIN À LA SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DE L'AAH

A. UNE DÉPENSE DYNAMIQUE RÉGULIÈREMENT SOUS-ESTIMÉE EN LFI

1. Le dynamisme de la dépense d'AAH

Les dépenses d'AAH connaissent une très forte dynamique. Leur montant total est passé de 6,6 milliards d'euros en 2010 à 9,1 milliards d'euros en 2016 (+ 37 %). L'augmentation est plus importante pour l'AAH 2 (+ 71 % entre 2010 et 2016) que pour l'AAH 1, qui progresse, au demeurant, de 22 % sur la même période.

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

Années	Nombre de bénéficiaires (au 31/12)	Montant moyen de l'allocation	Dépenses effectives
2007	813 150	565 €	5 526,82
2008	848 806	565 €	5 650,08
2009	883 338	595 €	6 149,57
2010	914 950	619 €	6 608,93
2011	956 589	596 €	7 150,00
2012	996 957	622 €	7 806,17
2013	1 023 286	640 €	8 191,30
2014	1 041 775	653 €	8 503,00
2015	1 063 306	666 €	8 831,00
2016	1 089 300	666 €	9 051,7
2017	1 113 000	675 €	9 032,06 (PLF 2017)
2018	nc	nc	9 734,83 (PLF 2018)

Source : ministère des solidarités et de la santé et documents budgétaires.

Cette évolution résulte de deux facteurs : l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 19 % entre 2010 et 2016) et du montant moyen de la prestation (+ 17 % sur la même période).

Le montant de l'AAH a considérablement augmenté suite au plan de revalorisation de 25 % sur la période 2008-2012. Depuis, les revalorisations annuelles continuent à la faire progresser, mais assez faiblement ⁽¹⁾. Le montant de

(1) Les règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales, dont l'AAH, ont été modifiées en LFI pour 2016. L'AAH est désormais revalorisée au 1^{er} avril (et non au 1^{er} septembre) en fonction d'un coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels. Dans le contexte de faible inflation actuel, cette mesure conduit à limiter sensiblement le montant de la revalorisation.

l'allocation à taux plein est ainsi passé de 727,61 euros mensuels en 2011 à 810,89 euros mensuels en 2017.

Le nombre de bénéficiaires augmente avec la revalorisation des plafonds de ressources qui suit la progression de la revalorisation annuelle, mais également en raison du vieillissement de la population et du décalage de l'âge légal de départ à la retraite.

En outre, plusieurs observateurs ont fait part à votre Rapporteur spéciale des interactions existantes entre minima sociaux, et notamment un basculement des bénéficiaires du RSA vers l'AAH, compte tenu des décisions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et de la situation financière des départements.

En 2016, la sous-budgétisation est essentiellement liée à une hypothèse de décélération du nombre de bénéficiaires de l'AAH qui ne s'est pas produite.

2. Une sous-budgétisation récurrente

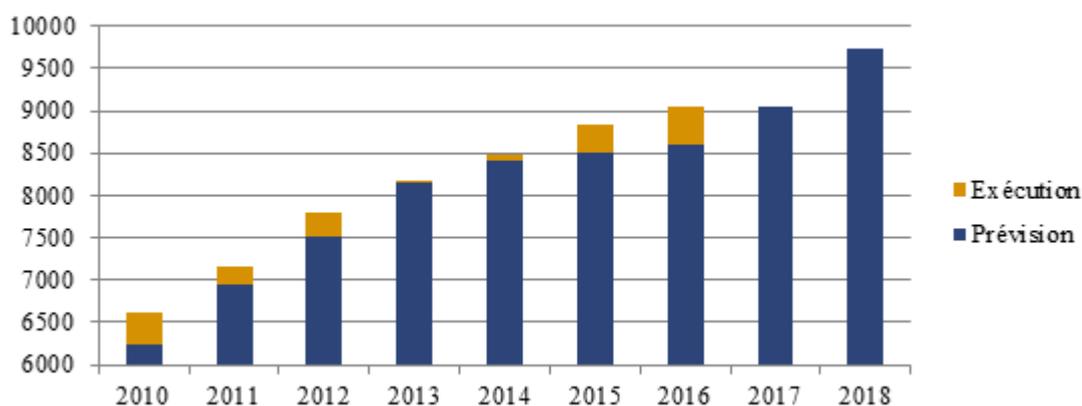
Entre 2008 et 2016, les crédits prévus en LFI sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatées, mettant en doute la sincérité des prévisions des lois de finances initiales. Selon la Cour des comptes, cette sous-budgétisation récurrente permettait d'afficher en loi de finances initiale un respect de la norme d'évolution des crédits de la loi de programmation des finances publiques.

L'écart entre la prévision et la dépense réelle est comblé chaque année par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative et contraint en gestion les autres postes de dépenses de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

En 2016, la sous-budgétisation a atteint son maximum depuis 2008 : 446 millions d'euros, nécessitant une ouverture de 424 millions d'euros en loi de finances rectificative.

CRÉDITS RELATIFS À L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'année 2017 ne devrait pas faire exception à la règle. La loi de finances initiale prévoit une dotation de 9 052 millions d'euros, soit le niveau observé pour l'exécution 2016. Compte tenu de la dynamique du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation annuelle, un nouveau dépassement est inévitable. **Le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées évalue la sous-budgétisation à 350 millions d'euros pour 2017 d'après les estimations de la CNAF.**

D'autant plus que la loi de finances initiale pour 2017⁽¹⁾ a ouvert la possibilité, pour les personnes handicapées ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %, au moment de leur départ à la retraite, de conserver le bénéfice de l'AAH sans avoir à solliciter préalablement l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette mesure pourrait élargir davantage le nombre d'allocataires.

B. LA PRÉVISION POUR 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation de 9 734,83 millions d'euros pour financer l'allocation aux adultes handicapés, un montant jugé « plus réaliste » par le Haut Conseil des finances publiques⁽²⁾.

La dotation prend en compte, outre la revalorisation légale du 1^{er} avril 2018, une revalorisation exceptionnelle, à partir du 1^{er} novembre 2018, portant l'AAH à taux plein à 860 euros.

II. UNE REVALORISATION SANS PRÉCÉDENT DE LA PRESTATION

A. L'ENGAGEMENT PRÉSIDENTIEL SERA TENU

Le Président de la République s'est engagé à augmenter le taux plein de l'AAH à 900 euros par mois. **Deux revalorisations doivent intervenir par voie réglementaire en 2018 et 2019 :**

– le montant mensuel de l'allocation sera revalorisé au 1^{er} novembre 2018 pour porter à 860 euros par mois les montants mensuels de prestations versées dans le cadre d'une allocation à taux plein à partir de décembre 2018.

(1) D'autres mesures concernant l'AAH ont été adoptées en loi de finances pour 2017, n'ayant pas d'impact sur le budget de l'AAH:

- les bénéficiaires de l'AAH avec un taux d'incapacité supérieur à 80 % (dite « AAHI »), et dont le handicap est particulièrement grave et insusceptible d'évolution favorable, pourront se voir accorder l'allocation pour une durée de vingt ans, contre dix ans dans la réglementation actuelle. Cet accroissement de la durée d'attribution espère ainsi leurs demandes de renouvellement ;
- la suppression de la possibilité de cumul de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'AAH, en retenant une primauté au droit à l'AAH (environ 35 000 personnes bénéficient de ce cumul et peuvent continuer d'en bénéficier pendant dix ans).

(2) Avis n° HCFP-2017-4 précité.

– une seconde revalorisation sera mise en œuvre pour porter le montant mensuel dans le cas d’une allocation à taux plein à 900 euros fin 2019.

Cette revalorisation significative devrait permettre à **34 000 personnes supplémentaires**, dont les revenus mensuels sont compris entre 810,89 euros (le plafond actuel) et 900 euros, de bénéficier de l’AAH. Elle représente un effort budgétaire nouveau de plus de 2 milliards d’euros sur le quinquennat.

B. DES MESURES PRÉSENTÉES COMME SIMPLIFICATION ET HARMONISATION

1. Les conditions d’obtention de l’AAH pour un couple

Le montant et les modalités de calcul de la prestation sont favorables par rapport à d’autres minima sociaux : l’AAH est attribuée à des allocataires individuels et son montant n’est donc pas diminué pour un couple, contrairement au RSA.

Les ressources prises en compte sont l’ensemble des revenus nets catégoriels N-2 de la personne en situation de handicap et de son/sa conjoint/e. Les plafonds de ressources correspondent au montant de la prestation à taux plein, soit, depuis le 1^{er} avril 2017, 810,89 euros pour une personne seule et 1 621,78 euros pour un couple. Ces plafonds sont majorés de 405,45 euros par enfant à charge.

PLAFOND DE RESSOURCES POUR BÉNÉFICIER DE L’AAH

Nombre d’enfants à charge	Personne seule	En couple
0	9 730,68 €	19 461,36 €
1	14 596,02 €	24 326,70 €
2	19 461,36 €	29 192,04 €
3	24 326,70 €	34 057,38 €
4	192,04 €	38 922,72 €

Le plafond de ressources pour pouvoir bénéficier de l’AAH est égal à douze fois le taux plein mensuel de l’allocation. Lorsque le demandeur est marié ou lié par un pacte civil de solidarité, et non séparé, ou qu’il vit en concubinage, le plafond est doublé ⁽¹⁾.

Le Gouvernement entend cependant modifier ces modalités. Selon le projet annuel de performances, « *dans une logique d’équité, les règles de prise en compte des revenus d’un couple à l’AAH seront progressivement rapprochées de celles d’un couple au RSA* ».

(1) Article D. 821-2 du code de la sécurité sociale.

D'après les informations transmises à votre Rapporteur spéciale, le Gouvernement entend abaisser ce plafond à 190 % du taux plein de l'AAH en novembre 2018 et à 180 % en novembre 2019. Cette mesure concernerait 20 % des allocataires de l'AAH.

Ainsi, en novembre 2019, la formule de calcul de l'AAH serait la suivante : $AAH = (\text{montant AAH taux plein} \times 1,8) - (\text{ressources du couple après abattements spécifiques à l'AAH}^{(1)})$.

La modification des conditions d'obtention de l'AAH pour un couple intervenant au même moment que la revalorisation de l'allocation, le nombre de perdants serait limité.

MODIFICATION DU TAUX DE PLAFOND DE RESSOURCES POUR UN COUPLE

(en euros)

	Montant de l'AAH à taux plein	Taux de plafond pour un couple	Montant plafond pour un couple
Situation actuelle	810,89	2	1 621,78
Modifications pour 2018 (1 ^{er} novembre)	860	1,9	1 634
Modifications pour 2019	900	1,8	1 620

Source : commission des finances.

Compte tenu de la revalorisation de l'allocation pour 2018, la modification du plafond pour un couple ne fera pas de perdants puisqu'elle devrait être mise en œuvre par voie réglementaire au même moment. En revanche, la revalorisation prévue pour 2019 étant moins importante, la modification du plafond aurait des conséquences pour les bénéficiaires. D'après les éléments transmis à votre Rapporteur spéciale, sur les 1,1 million d'allocataires de l'AAH, **76 000 ménages pourraient perdre 1 à 2 euros par allocation, en tenant compte à la fois des revalorisations et des modifications du calcul pour un couple en 2019**. Aussi, certains ménages qui seraient rendus éligibles à l'allocation en 2018 pourraient en perdre le bénéfice en 2019 ; d'autres verraient leur prestation augmenter pour un an puis retomber en dessous du niveau actuel.

Si votre Rapporteur spéciale comprend la logique de rapprochement des modalités de calcul de l'AAH vis-à-vis des autres prestations, **elle tient cependant à souligner que les situations des allocataires ne sont pas comparables**. Il est par exemple beaucoup plus difficile d'accéder à l'emploi pour une personne en situation de handicap. Elle souhaite que les effets précédemment décrits puissent être lissés afin de ne pas provoquer de ruptures de droit en raison de ces modifications.

(1) Rappelons que les revenus pris en compte pour le calcul de l'AAH font l'objet de plusieurs abattements spécifiques pour un couple : les revenus du bénéficiaire sont abattus de 80 % pour la part de revenus inférieure ou égale à 30 % du SMIC et de 40 % pour la part de revenus supérieure à 30 % du SMIC. Les revenus du conjoint sont abattus de 20 % en plus de l'abattement général de 10 %.

À défaut, elle craint que cette mesure nuise à la lisibilité de l'action du Gouvernement en faveur des personnes en situation de handicap, alors qu'est mise en œuvre une revalorisation exceptionnelle de l'allocation.

Lors de l'examen des crédits de la mission en commission élargie, le 3 novembre 2017, **la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées s'est engagée à faveur d'une mesure de lissage permettant d'éviter les ruptures de droit.** Elle propose **d'en rendre compte dans le cadre d'un rapport déposé à l'occasion du prochain projet de loi de finances.**

2. La majoration pour la vie autonome et le complément de ressources

Pour les personnes les plus lourdement handicapées (incapacité supérieure à 80 %), l'AAH peut se cumuler avec le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome mais ces deux prestations ne sont pas cumulables entre elles. Elles concernent près d'un allocataire sur cinq :

– le complément de ressources (CPR) dont le cumul avec l'AAH constitue la garantie de ressources pour les personnes handicapées (GRPH) ; ce complément est destiné à compenser l'absence durable de revenus d'activité pour des personnes en quasi-incapacité de travailler (capacité de travail estimée à moins de 5 %). Le CPR est d'un montant mensuel forfaitaire de 179,31 euros.

– la majoration pour la vie autonome (MVA), attribuée aux personnes qui bénéficient d'une aide au logement et qui ne perçoivent pas de revenu d'activité à caractère professionnel propre. La MVA est d'un montant mensuel forfaitaire de 104,77 euros.

Le projet annuel de performances annonce que *« dans une perspective de rationalisation, le complément de ressources, qui implique une évaluation particulière de la capacité des bénéficiaires, en sus de l'appréciation de son taux d'incapacité, disparaîtra à compter de 2019 au profit de la majoration pour la vie autonome »*. Or, le montant servi au titre de la majoration pour la vie autonome est bien inférieur à celui du complément de ressources.

Ces deux prestations étant prévues par la loi (articles L. 821-1-1 et L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale), ce débat sera porté devant le Parlement, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. **Votre Rapporteuse spéciale tient cependant à ce que cette simplification n'implique pas de perte de droits pour les allocataires.**

FOCUS N° 3 : LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

La protection juridique 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⁽¹⁾.

On compte de plus en plus de majeurs protégés en France. Leur nombre était estimé à 500 000 en 1996 et est actuellement proche de 800 000. Or, la probabilité de faire l'objet d'une mesure de protection juridique augmente avec l'âge. Le nombre de personnes protégées devrait donc augmenter dans les années à venir compte tenu de l'évolution démographique.

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. Dix ans plus tard, la Rapporteuse spéciale souhaite dresser un bilan du système mis en place afin de mettre en lumière les points d'amélioration souhaitables.

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN ATTENTE DE PILOTAGE

A. UNE POPULATION MÉCONNUE

Le régime de protection juridique des majeurs concernerait aujourd'hui environ 800 000 personnes. Alors que l'effectif est en augmentation, cette **population est pourtant mal connue, en l'absence d'appareil statistique fiable.** Quatre principaux facteurs de vulnérabilité sont identifiés : le handicap, les troubles psychiques ou psychiatriques, la dépendance liée à l'âge et la vulnérabilité sociale. Près de la moitié des majeurs protégés ont pour ressource principale l'allocation aux adultes handicapés et ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté⁽²⁾.

(1) Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

(2) Étude relative à la population des majeurs protégés : profils, parcours et évolutions – ANCREAI, mai 2017 (commandée par la DGCS).

Le ministère de la justice établit chaque année un **bilan statistique à partir des données transmises par les tribunaux d'instance**, mais ces données sont insuffisantes pour permettre une analyse fine de cette population.

La seule autre source statistique provient de l'**Observatoire national des populations « majeurs protégés » (ONPMP), géré par l'Union nationale des associations familiales (UNAF)**. L'ONPMP recueille des données auprès de 59 unions départementales des associations familiales (UDAF). Ces données ne couvrent cependant pas l'ensemble des majeurs sous tutelle, et, comme l'a souligné la Présidente de l'UNAF lors d'un entretien avec votre Rapporteuse spéciale, les majeurs protégés par les UDAF sont généralement plus modestes que la moyenne des majeurs protégés.

Aussi, la Cour des comptes, dans son rapport demandé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, en septembre 2016⁽¹⁾, recommande vivement la **mise en place d'un observatoire national de la protection juridique des majeurs couvrant toute la population protégée** et permettant d'éclairer les pouvoirs publics et d'améliorer le pilotage de la protection. Un dispositif statistique commun aux ministères des affaires sociales et de la santé et à celui de la justice apparaît aujourd'hui indispensable et permettrait de pallier *a minima* le manque de coordination des différents acteurs.

B. UN MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS

1. Un défaut de pilotage global de la politique

La protection des majeurs étant principalement un régime juridique, elle est parfois considérée comme étant pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la justice. En réalité, cette direction a essentiellement pour rôle de préparer les textes législatifs et réglementaires du régime de protection juridique des majeurs, au sein d'un bureau de la DACS qui traite plus largement du droit des personnes et de la famille, et n'est donc pas spécifiquement dédié à cette politique. Au ministère des affaires sociales, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) voit, quant à elle, son rôle limité à la régulation de l'activité de mandataire professionnelle.

Par conséquent, la protection juridique des majeurs n'est pas structurée comme une véritable politique publique : dépourvue d'administration pilote, il n'y a pas davantage de coordination entre les deux ministères compétents, ni entre les différents acteurs de la protection des majeurs (mandataires, juges, familles, départements, DRJSCS-DDCS, ARS, médecins...). La Cour des comptes préconise la création d'une délégation interministérielle pour gagner en lisibilité et optimiser le pilotage de cette politique.

(1) Rapport de la Cour des Comptes sur la situation des majeurs protégés, septembre 2016.

Le rapport de l'Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (ANCREAI) suggère également de développer des référents au sein des MDPH, des CPAM, des CAF et des caisses de retraite pour faciliter les démarches administratives pour les situations les plus complexes, et de mieux informer les institutions bancaires sur les mesures de protection juridique.

2. La profession de mandataire insuffisamment encadrée et reconnue

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).**

46 % des mesures de protection sont prises en charge par leurs familles, environ 10 à 12 % par des mandataires judiciaires exerçant en libéral, les autres par des associations ou des établissements de soins.

Les mandataires professionnels, qui sont désignés par le juge des tutelles à partir d'une liste arrêtée par le préfet, 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.

Les mesures de protection juridique se répartissent entre curatelle renforcée (55 %), tutelle (41 %) et curatelle simple (3 %). La très grande majorité porte à la fois sur la protection des personnes et des biens.

La principale activité du mandataire consiste à gérer les ressources et les dépenses du majeur. Mais, les mandataires accompagnent également les majeurs dans le logement (recherche, obtention des aides, prévenir les risques d'expulsion) et dans les actes de la vie quotidienne (mise en place d'aides humaines régulières). Les mandataires occupent une **place centrale dans la coordination des autres aides mises en place autour du majeur protégé.**

La loi de 2007 et les décrets qui ont suivi, imposent des conditions d'âge (21 ans), de diplôme (le certificat national de compétences) et des obligations de formation pour exercer les fonctions de mandataire. Cependant, **un cadre déontologique commun à tous les mandataires fait défaut**, ainsi qu'un référentiel national de déontologie fixant les bonnes pratiques en matière d'exercice des mesures de protection. Une **sensibilisation du juge des tutelles** – qui désigne le mandataire lors du prononcé de la mesure de protection – et du Procureur de la République – qui donne son avis sur les listes de mandataires agréés par les directions départementales de la cohésion sociale – serait également bénéfique.

L'UNAF a souligné les difficultés engendrées par les possibilités de **cumul d'activité entre mandataires exerçant en association et mandataire libéral**. Certains se forment dans les UDAF puis exercent à leur compte, d'autres cumulent un emploi à l'UDAF et l'exercice libéral, pour lequel les rémunérations sont bien supérieures (les mandataires privés sont payés à la mesure).

La directrice générale de l'UNAF a également soulevé **un besoin de reconnaissance des mandataires, qui doit se traduire dans leur rémunération**. Le salaire brut d'un mandataire en début de carrière s'établit à 1 700 euros par mois⁽¹⁾, ce qui n'est pas excessif au regard de la complexité du métier de mandataire judiciaire.

II. UN BUDGET EN BAISSÉ POUR 2018

A. L'ÉTAT PREND EN CHARGE L'ESSENTIEL DU FINANCEMENT PUBLIC

Le financement des mesures de protection se caractérise par un système de prélèvement sur les revenus des majeurs protégés. Le financement public intervient seulement dans le cas où la participation financière de la personne protégée est inférieure au coût de sa mesure.

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 % depuis 2016 (il reste une part subsidiaire des départements).**

Cette dotation permet de financer les mesures de protection. La détermination de la dotation pour un service tutélaire est déterminée à partir de la valeur du point service. Le point service est calculé en divisant le total des budgets

(1) Les modalités de calcul de ce salaire sont définies par la convention collective du 15 mars 1966. Cette convention collective n'aurait pas vocation à s'appliquer longtemps, on passe à une convention de branche.

des services mandataires par le total de points. Le nombre de points correspond à la charge de travail des services mandataires.

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.

Le montant total des crédits inscrits pour l'action 16 *Protection juridique des majeurs* s'élève à **647,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018**, en légère baisse par rapport à 2017 malgré l'augmentation du nombre de majeurs protégés.

Cette baisse s'explique notamment par la volonté du Gouvernement de modifier, par voie réglementaire, le barème de prise en charge par les majeurs protégés, à compter du 1^{er} avril 2018.

B. LA MODIFICATION DES BARÈMES PRÉVUE POUR 2018

Le financement du dispositif professionnel des majeurs protégés est assuré en grande partie par une participation des majeurs, **calculé selon un barème progressif établi en fonction de leurs ressources**. Les populations les plus fragiles, dont le niveau de ressources est inférieur ou égal à celui de l'AAH, sont exonérées. En outre, conformément à la décision du Conseil d'État de février 2011, la participation de la personne ne peut pas excéder le coût de sa mesure ; des tarifs plafonds de participation sont donc fixés.

BARÈME DE PRISE EN CHARGE DES MESURES DE PROTECTION PAR LES MAJEURS

Tranches de revenus	Barème actuel
0-AAH	0 %
AAH-SMIC	7 %
SMIC-2,5 SMIC	15 %
2,5 SMIC-6 SMIC	2 %

Le Gouvernement envisage de modifier ce barème de prise en charge en 2018, en augmentant les contributions des majeurs protégés.

Cette réforme du barème prendrait en compte :

– le maintien de l'exonération de participation financière des personnes ayant un niveau de ressources inférieur ou égal à l'allocation adulte handicapé (AAH) ;

– la suppression de la franchise en vigueur pour les personnes ayant un niveau de ressources supérieur à l'AAH qui paieraient une participation de 1 % sur la tranche de revenus 0 € - AAH € ;

– un relèvement des taux de participation actuels du barème.

Votre Rapporteur spéciale s'inquiète de ce projet qui lui semble prématuré, d'autant qu'une étude sur les coûts des mesures de protection juridique est en cours et le rapport final attendu pour 2018. Le report de cette mesure, après une analyse plus au fond, lui semblerait pertinent, afin de s'assurer de ne pas pénaliser les majeurs protégés les plus vulnérables.

Lors de l'examen en commission élargie des crédits de la mission, la ministre des solidarités et de la santé a reconnu le souhait d'une stabilisation du budget de la protection juridique des majeurs, compte tenu de la croissance observée ces dernières années. La modification du barème prévoit des majorations très faibles, de l'ordre d'un point de pourcentage. À l'inquiétude de votre Rapporteur spéciale concernant une participation trop importante proportionnellement aux revenus, la ministre s'est engagée à établir un barème « *le plus juste possible, en répartissant la charge de manière équitable* ». Le maintien de l'exonération sera respecté pour les personnes ayant des revenus inférieurs à l'AAH mais les personnes dont les revenus sont compris entre l'AAH et le SMIC ne peuvent pas être exempté, afin de respecter cet objectif de stabilisation du budget.

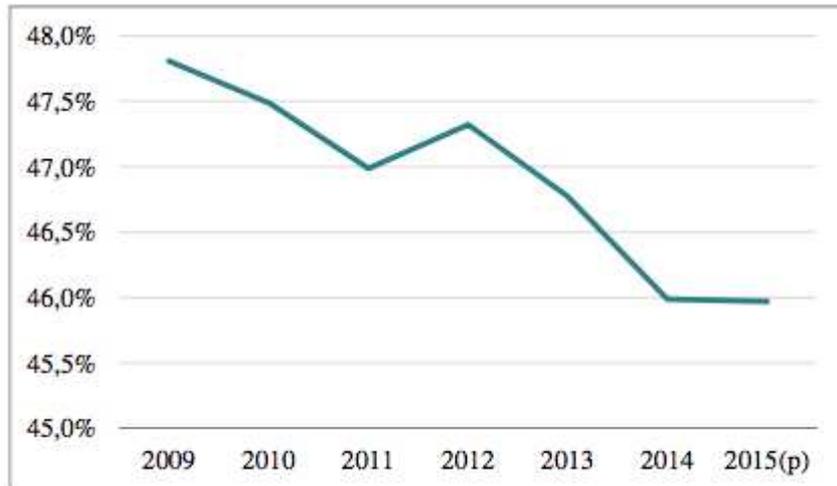
C. SOUTENIR DAVANTAGE LES TUTEURS FAMILIAUX

La loi de 2007 a renforcé le principe de priorité familiale dans la désignation du mandataire. Le juge des tutelles doit donner priorité aux tuteurs membres de la famille ou à un proche du majeur vulnérable plutôt qu'à un mandataire judiciaire dans la mesure où la protection des personnes est « un devoir des familles et de la collectivité publique » (article 415 du code civil).

Le rapport de l'ANCREAI précité souligne que plusieurs familles regrettent « *le manque d'information sur l'engagement que constitue l'exercice de la mesure et l'ensemble de ses obligations* » et « *la crainte de ne pas avoir fait les choses dans les règles et d'être mis en difficulté lorsqu'elles devront rendre des*

comptes au juge des tutelles »⁽¹⁾. Cette étude note également que les familles ont trop peu connaissance des mesures de protection juridique, si bien qu'elles sont parfois mises en place tardivement, avec pour conséquences une complexification des situations et parfois une dégradation des relations familiales.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES FAMILLES
DANS LE FLUX ANNUEL DES MESURES NOUVELLES**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

Actuellement, **seules 46 % des ouvertures de mesures sont confiées à des familles**. Au vu des chiffres en baisse, il apparaît urgent de concrétiser l'objectif de priorité familiale cher à la loi de 2007 et d'amplifier les dispositifs de soutien aux tuteurs familiaux.

La loi de 2007 prévoyait en ce sens que les tuteurs familiaux doivent, à leur demande, bénéficier d'une information ou d'une aide pour l'exécution du mandat de protection que le juge leur a confié. Elle encadrait également la création de cellules de soutien des tuteurs familiaux, mais le financement n'avait pas été prévu à l'origine. Une ouverture de crédits de 3 millions d'euros avait été obtenue dans le projet de loi de finances pour 2017 pour financer un **dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux**. Si les associations concernées ont répondu à un appel à projet au printemps 2017, elles n'ont, à l'heure actuelle, pas reçu de financements.

Contrairement au projet de loi de finances pour 2017, **le projet annuel de performances pour 2018 ne précise pas le montant de dotation qui sera affecté au soutien aux tuteurs familiaux**.

Des expériences locales concluantes montrent pourtant qu'un soutien actif aux tuteurs familiaux permet d'obtenir des résultats encourageants, un plus grand nombre de familles faisant alors le choix de répondre positivement aux demandes du juge et de mieux s'acquitter de leur mission. D'après les réponses au

(1) Étude de l'ANCREAI – p. 68.

questionnaire de votre Rapporteuse spéciale, un groupe de travail a été mis en place au sein de la DGCS en début d'année 2017 avec pour missions d'identifier les besoins des familles non couverts, de cibler les territoires non pourvus ou prioritaires, de repérer les bonnes pratiques et d'envisager leur publicité.

En outre, le développement des tutelles familiales ne grève pas les finances publiques et générerait même des économies, comme le souligne l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport de 2014 ⁽¹⁾.

Par conséquent, votre Rapporteuse spéciale souhaiterait que des crédits **pérennes** soient fléchés en loi de finances à destination de cellules d'information et de soutien des tuteurs familiaux car **les associations ont besoin de visibilité sur les crédits dédiés pour développer ces services.**

(1) *Rapport de l'IGAS, Financement par les organismes de sécurité sociale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, juillet 2014.*

ARTICLE RATTACHÉ

Article 63

Champ des revenus professionnels pris en compte dans le calcul de la prime d'activité

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et l'emploi a institué la prime d'activité, dispositif qui remplace le RS activité et la prime pour l'emploi (PPE) depuis le 1^{er} janvier 2016. La prime d'activité est une prestation de soutien aux travailleurs modestes attribuée, servie et contrôlée pour l'État par les caisses d'allocations familiales (CAF), pour les ressortissants du régime général, et par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA), pour les ressortissants du régime agricole.

Le dispositif de la prime d'activité est prévu aux articles L. 842-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Aux termes de l'article L. 842-3, son mode de calcul prend en compte :

- un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge et qui est revalorisé chaque 1^{er} avril ;
- une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, qui complète ce montant forfaitaire ;
- une ou plusieurs bonifications liées aux revenus professionnels pris en compte pour le calcul de la prime d'activité.

Les revenus professionnels ne sont pris en compte qu'à hauteur de 62 % afin de favoriser l'activité.

De ce total, sont déduites l'ensemble des ressources du foyer (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement et les revenus d'activité) réputées être au moins égales au montant forfaitaire.

L'article L. 842-3 du même code fixe le champ des allocations perçues entrant dans le champ des ressources prises en compte pour le calcul de la prime d'activité.

L'article 99 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a inséré un nouvel article L. 842-8 dans le code de la sécurité sociale. **Afin de**

soutenir le revenu des personnes handicapées, notamment lorsqu'elles sont engagées dans un parcours professionnel, l'accès à la prime d'activité des travailleurs handicapés ou invalides a été facilité par l'adoption de mesures spécifiques.

Les allocations qu'ils perçoivent (AAH, 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** (ou 29 fois le SMIC horaire). 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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** de l'article 63 modifie la rédaction de l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale. Il exclut les revenus suivants de leur prise en compte dans le calcul des revenus professionnels :

– les pensions et rentes d'invalidité, ainsi que les pensions de retraite à jouissance immédiate liquidées par suite d'accidents, d'infirmité ou de réforme, servies au titre d'un régime de base légalement obligatoire de sécurité sociale ;

– les pensions d'invalidité servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

– la rente allouée aux personnes victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP) et atteints d'une incapacité permanente de travail.

Par conséquent, l'accès à la prime d'activité pourrait être rendu moins aisé ou son montant minoré pour ceux d'entre eux qui bénéficient de pensions d'invalidité et de rentes AT-MP. Cette mesure vise à recentrer la prime d'activité sur son objectif d'incitation à la reprise d'activité.

L'article maintient en revanche la prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en tant que revenu professionnel, sous réserve que les revenus professionnels mensuels du travailleur atteignent un certain montant. La référence à 29 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est supprimée, laissant le soin au Gouvernement de définir le montant minimal par décret. D'après les informations transmises à la Rapporteuse spéciale, le Gouvernement n'entend pas modifier la référence, mais seulement la déclasser au niveau réglementaire.

Cette mesure entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018, conformément au **IV** de l'article 63.

Le Gouvernement évalue à 20 millions d'euros l'économie de dépense engendrée par ce nouveau mode de calcul.

Le **II** de l'article 63 renvoie, pour l'application de cet article, à un dispositif dérogatoire relatif à l'allocation aux adultes handicapés pour Mayotte de l'article 35 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte.

Le **III** de l'article 63 supprime par conséquent le A du V de l'article de la loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui renvoyait déjà à l'application de l'article 35 de l'ordonnance de 2002 pour l'application à Mayotte.

Comme pour le dispositif de droit commun, il n'est plus fait référence à une quotité minimale de revenu mensuel au niveau législatif. L'article 99 de la loi précitée soumettait la prise en compte des revenus comme revenus du travail à condition que le travailleur perçoive quatorze fois et demie le montant du salaire horaire minimum interprofessionnel garanti spécifique à Mayotte. Selon l'article L. 141-2 du code du travail applicable à Mayotte, la rémunération horaire minimale interprofessionnelle garantie est fixée par arrêté du représentant de l'État à Mayotte après avis de la commission consultative du travail.

III. L'AVIS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

D'après la direction générale de la cohésion sociale, 10 000 personnes sont aujourd'hui concernées par ce calcul dérogatoire, hors AAH.

Votre Rapporteuse spéciale considère que ce calcul dérogatoire des rentes et pensions d'invalidité et rentes AT-MP ne s'inscrit pas tout à fait dans l'esprit de la prime d'activité qui vise à inciter à la reprise d'activité en compensant les pertes de revenus éventuellement induites par cette reprise. Or, les pensions et rentes sont fixes et non réduites par une reprise d'activité.

Contrairement aux pensions d'invalidité et rentes AT-MP, **l'allocation aux adultes handicapés est une allocation différentielle dont le montant décroît parallèlement à l'augmentation des revenus d'activité.** Ainsi, jusqu'au plafond de l'allocation, tout euro supplémentaire gagné par le travail est perdu dans l'allocation, ce qui n'incite pas à la reprise d'une activité professionnelle, ce qui justifie l'intérêt d'un calcul dérogatoire pour l'octroi de la prime d'activité pour les allocataires de l'AAH, afin de renforcer l'attractivité de la reprise d'une activité professionnelle.

Aussi, votre Rapporteuse spéciale est favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2017 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances et l'article 63, rattaché (Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale).

*Suivant l'avis favorable de Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale, la commission **adopte** les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.*

Article 63 : *Évolution de la prime d'activité*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** l'article 63.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère des solidarités et de la santé : Mme Aude Muscatelli, directrice-adjointe du cabinet, M. Laurent Habert, conseiller budgétaire

Secrétariat d'État chargé des personnes handicapées : Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État, Mme Virginie Magnant, directrice du cabinet, Mme Karen Martinon, cheffe de cabinet, M. Patrice Fondin, conseiller, M. Yanis Bacha, conseiller

Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes : M. Thomas Brisson, directeur-adjoint du cabinet

Direction générale de la cohésion sociale : M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général, Mme Catherine Lesterpt, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, M. Olivier Bachaelerry, adjoint à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation, Mme Pauline Berne, cheffe de bureau minima sociaux, Mme Marie Nolnorgue, cheffe de bureau budgets et performance, M. Oussama Boudinar, responsable budgétaire du programme 304

Direction du budget, bureau de la solidarité et de l'insertion : M. Jean-François Juéry, sous-directeur en charge des finances sociales (6^{ème} sous-direction de la direction du budget), Mme Marguerite de Malliard, chef du bureau solidarité et insertion (6BSI), M. Rayan Nezzar, haut fonctionnaire à Bercy et enseignant d'économie à Sciences Po, Mme Nora Mansour, M. Pierre Dumas, M. Alexandre Brodu

Direction des finances, des achats et des services (DFAS) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) : Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, directrice des finances, des achats et des services, M. David Poilpot, chef du bureau des emplois et de la masse salariale (EMS), M. Jean-Marc Betemps, sous-directeur des affaires budgétaires, Mme Laure-Marie Issanchou, chef de bureau

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) : M. Daniel Lenoir, directeur général, M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales et sociales, M. Bernard Tapie, directeur des études des statistiques et des prévisions, Mme Mariette Daval, responsable solidarité et logement, Mme Patricia Chantin, chargée des relations institutionnelles

Assemblée des départements de France (ADF) : M. Frédéric Bierry, président du Conseil départemental du Bas-Rhin, M. Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales, M. Édouard Guillot, conseiller finances, M. Jonathan Bisot-Lefebvre, directeur des finances et de la commande publique, M. Amaury Duquesne, conseiller du groupe de droits, du centre et des

indépendants (DCI), Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

Union nationale des associations familiales (UNAF) : Mme Marie-Andrée Blanc, présidente, Mme Guillemette Leneveu, directrice générale, Mme Agnès Brousse, coordinatrice du pôle évaluation et développement des activités, protection et droits des personnes, Mme Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) : M. Patrick Doutreligne, président, M. Jérôme Voiturier, directeur général

Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) : M. Luc Gateau, président, Mme Anne Lebas de Lacour, chargée de protection juridique, Mme Hélène Le Meur, responsable du pôle expertise