

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VII

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Philippe MOUILLER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

Voir les numéros :

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

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN QUASI-DOUBLEMENT DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INCLUSION SOCIALE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES LIÉ POUR L'ESSENTIEL À LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ	9
A. 2016, PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ.....	10
1. <i>Une réforme nécessaire mais dont l'application continue de soulever des incertitudes</i>	10
a) Le dispositif créé par la loi du 17 août 2015.....	10
b) Des incertitudes fortes quant aux prévisions de la montée en charge du dispositif et son coût budgétaire	11
2. <i>Une vigilance nécessaire s'agissant du financement du RSA « socle »</i>	13
B. DES ÉVOLUTIONS BIENVENUES CONCERNANT LES AUTRES ACTIONS CONSACRÉES À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES.....	15
1. <i>La simplification du financement de la protection juridique des majeurs</i>	15
2. <i>La mise en œuvre effective de l'aide à la réinsertion sociale et familiale</i>	17
3. <i>L'abondement des crédits relatifs à l'aide alimentaire</i>	18
II. DES EFFORTS TROP MESURÉS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU HANDICAP	19
A. LA PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....	19
1. <i>Le manque de sincérité budgétaire des prévisions réalisées en loi de finances initiale</i>	19
a) Les hypothèses d'évolution de la dépense formulées par le Gouvernement	19
b) Une sous-évaluation plus que probable.....	21
2. <i>La réforme avortée des modalités de calcul des ressources des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés : un mauvais signal envoyé aux personnes handicapées et à leurs famille</i>	22
B. LE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL.....	23
1. <i>Des crédits dont le niveau est structurellement insuffisant pour répondre aux besoins</i>	23
2. <i>Les perspectives ouvertes par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016</i>	24
C. FOCUS SUR LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES.....	24
1. <i>Des financements de l'Etat qui ne sont pas à la hauteur de la charge de travail croissante qui pèse sur les MDPH</i>	24
a) Un effort de l'Etat qui reste mesuré.....	24
b) Un contexte budgétaire de plus en plus contraint au regard de l'augmentation de l'activité.....	26

2. <i>Des conditions d'exercice des missions des MDPH à consolider</i>	28
a) Aller plus loin dans la mise en œuvre des mesures de simplification du travail des MDPH.....	28
b) Donner aux MDPH les moyens de mener à bien leurs missions d'accompagnement.....	29
3. <i>Des enjeux complexes en matière de gouvernance</i>	30
III. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	31
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ».....	31
B. LA CRÉATION D'UN FONDS POUR LA PRÉVENTION DE LA PROSTITUTION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PROFESSIONNEL DES PERSONNES PROSTITUÉES.....	31
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	33
• <i>Article 63 (art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles)</i> Financement de la partie socle du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	43

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mardi 24 novembre 2015**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis** de **M. Philippe Mouiller** sur les crédits de la **mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »** du **projet de loi de finances pour 2016**.

Septième du budget de l'Etat par le montant de ses crédits, la mission sera dotée en 2016 de **18,2 milliards d'euros**, en hausse de 16 % par rapport à 2015.

La création de la **prime d'activité**, qui conduit à un quasi-doublement des crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes » explique à elle seule une grande partie de cette progression. **3,95 milliards d'euros** doivent lui être consacrés en 2016, une enveloppe construite sur **l'hypothèse d'un taux de recours égal à 50 %**. Cette dernière a été jugée optimiste par le rapporteur au regard de l'expérience du RSA « activité ».

La réforme du financement de la **protection juridique des majeurs**, qui conduit à un transfert de **390 millions d'euros** des organismes de sécurité sociale vers le budget de l'Etat, apporte une simplification bienvenue mais incomplète dans la mesure où les départements continuent de participer au financement de la dotation globale des services mandataires.

Une **aide à la réinsertion familiale et sociale** (ARFS), destinée aux travailleurs immigrés âgés effectuant des séjours réguliers et de longue durée dans leur pays d'origine, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Elle devrait permettre d'accompagner entre 10 000 et 15 000 personnes, pour un montant total de **60 millions d'euros**.

Le **fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées** sera quant à lui doté de **2,8 millions d'euros**, des financements qui seront complétés par les recettes issues de la confiscation des biens et produits issus du proxénétisme. Ce fonds aura pour mission principale de financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, qui constitue l'un des quatre piliers de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel.

Comme en 2015, le rapporteur a souligné le risque de sous-budgétisation de l'enveloppe consacrée au financement de l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**, fixée à **8,5 milliards d'euros** pour 2016, soit un niveau légèrement inférieur à celui de l'année passée. Il s'est déclaré satisfait du fait que le Gouvernement ait finalement renoncé à réformer les modalités de calcul des ressources des bénéficiaires de l'AAH, mesure qui aurait engendré des économies limitées tout en mettant en difficulté un grand nombre de personnes.

S'agissant des **établissements et services d'aide par le travail (Esat)**, qui devraient être dotés de **2,7 milliards d'euros** l'année prochaine, le rapporteur a apporté son soutien au transfert vers l'assurance maladie de leurs dépenses de fonctionnement en insistant sur le fait qu'une telle réforme devait être l'occasion d'assurer une meilleure adaptation de l'offre, dans un contexte où le nombre de places reste gelé depuis plusieurs années et où le soutien à l'investissement se ralentit.

Le rapporteur a enfin évoqué la situation des **maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, regrettant, comme en 2015, la ponction de 10 millions d'euros effectuée sur le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour porter à **67,6 millions d'euros** la participation de l'Etat à leur fonctionnement. Sur sa proposition, **la commission a adopté un amendement visant à compléter à hauteur de 10 millions d'euros cette participation**, afin de soutenir les MDPH dans la mise en œuvre de l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi qu'à l'article 63 du projet de loi de finances pour 2016.

Mesdames, Messieurs,

Dotée l'année prochaine de 18,2 milliards d'euros, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » voit ses crédits progresser de 16 % par rapport à 2015. Cette augmentation soutenue résulte de la mise en œuvre de plusieurs réformes dans le champ des politiques de solidarité.

Deux d'entre elles correspondent à des transferts de dépenses existantes vers le budget de l'Etat.

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la prime d'activité s'accompagne du transfert des dépenses de la prime pour l'emploi (PPE) jusqu'à présent portées par la mission « Travail et emploi ». Le projet de loi de finances prévoit de consacrer 3,95 milliards d'euros à son financement l'année prochaine. Si votre rapporteur salue la création de cette nouvelle prestation, il juge en revanche optimiste la prévision d'un taux de recours égal à 50 % à la fin de l'année 2016 et estime dès lors fragile l'hypothèse de dépenses formulée par le Gouvernement.

La réforme du financement de la protection juridique des majeurs conduit quant à elle au transfert de 390 millions d'euros de dépenses des organismes de sécurité sociale vers le budget de l'Etat, portant à près de 640 millions d'euros le total des dépenses qui lui sont dédiées. Si la simplification opérée est bienvenue, elle demeure pour autant incomplète dans la mesure où les départements continuent de participer au financement de la dotation globale des services mandataires.

Deux autres mesures, d'une ampleur financière moindre, se traduisent par la mobilisation de financements nouveaux.

Il s'agit de la mise en place au 1^{er} janvier prochain d'une aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS), dotée de 60 millions d'euros et destinée aux travailleurs migrants âgés effectuant des séjours réguliers dans leur pays d'origine. Est ainsi mise en œuvre l'une des recommandations de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés qui soulignait en juillet 2013 la nécessité de donner, enfin, une existence réelle à une aide dont le principe est fixé depuis la loi « DALO » du 5 mars 2007.

Enfin, l'Etat allouera l'année prochaine 2,8 millions d'euros au fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées créé par la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel. Ce fonds aura pour mission principale de financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qui constitue l'un des quatre piliers de ce texte, avec la lutte contre les réseaux, la responsabilisation des clients et la prévention des pratiques prostitutionnelles et du recours à la prostitution.

Le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) continue de concentrer à lui seul près de la moitié des crédits de la mission. Comme l'année dernière, votre rapporteur s'inquiète de la sous-budgétisation récurrente des financements qui lui sont consacrés. Il se satisfait en revanche de la décision du Gouvernement de renoncer à prendre en compte les revenus du patrimoine non fiscalisés dans le calcul des ressources des bénéficiaires de l'AAH, mesure qui aurait engendré des économies dérisoires tout en mettant en difficulté un grand nombre de personnes handicapées.

Votre rapporteur note la quasi-stabilité des crédits consacrés aux établissements et services d'aide par le travail (Esat), fixés à 2,7 milliards d'euros. 2016 devrait être une année d'attente, caractérisée par le maintien du gel des créations de places et la décélération du soutien à l'investissement, avant le transfert vers l'assurance maladie du financement de leurs dépenses de fonctionnement, dont il convient d'espérer qu'il permettra de mieux adapter l'offre aux besoins constatés sur les territoires.

Comme en 2015, la participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sera complétée d'une contribution de 10 millions d'euros prélevée sur le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour atteindre, *in fine*, 67,6 millions d'euros. Votre rapporteur regrette cette ponction qui traduit l'incapacité dans laquelle se trouve l'Etat de maintenir son soutien aux MDPH en dehors de la mobilisation de ressources extérieures. Conscient de la charge de travail croissante à laquelle sont confrontées les MDPH et du poids que représentera la mise en œuvre de l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé, il a proposé à la commission des affaires sociales l'adoption d'un amendement visant à augmenter de 10 millions d'euros la contribution de l'Etat à leur fonctionnement.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi qu'à l'article 63 du projet de loi de finances pour 2016.

I. UN QUASI-DOUBLEMENT DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INCLUSION SOCIALE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES LIÉ POUR L'ESSENTIEL À LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Les crédits alloués au programme n° 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » connaissent un quasi-doubling entre 2015 et 2016 lié, en premier lieu, à la création de la prime d'activité. La réforme du financement de la protection juridique des majeurs et la mise en place d'une aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) destinée aux anciens travailleurs migrants séjournant de façon régulière dans leur pays d'origine contribuent, de façon plus marginale, à la hausse des crédits.

Le programme n° 304 connaît par ailleurs un changement de périmètre avec le transfert des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire vers le programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». Votre rapporteur se félicite de cette évolution qui correspond à l'une des observations qu'il avait formulées l'année dernière dans son avis sur cette même mission¹.

Figure n° 1 : Les crédits de paiement inscrits pour l'année 2016 au programme n° 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement demandés pour 2016
Inclusion sociale et protection des personnes	5 129,9
Prime d'activité et autres dispositifs	4 376,0
Autres expérimentations	0,8
Aide alimentaire	34,7
Qualification en travail social	6,5
Protection juridique des majeurs	637,4
Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	14,5
Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	60,0

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

¹ Avis n° 111 (2014-2015) présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2015 par M. Philippe Mouiller, Sénateur, Tome VII « Solidarité, insertion et égalité des chances », p. 20.

A. 2016, PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

1. Une réforme nécessaire mais dont l'application continue de soulever des incertitudes

a) Le dispositif créé par la loi du 17 août 2015

Créée par la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015¹, la prime d'activité entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016. **3,95 milliards d'euros** doivent être consacrés l'année prochaine à son financement. Ce montant correspond peu ou prou, en tenant compte d'une montée en charge progressive du dispositif au cours de l'année 2016, à la somme des crédits destinés jusqu'à présent au RSA « activité » et à la prime pour l'emploi (PPE). En 2015, 1,95 milliard d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale au programme n° 304 pour le financement du RSA « activité ». Les dépenses relatives à la PPE étaient quant à elles retracées dans la mission « Travail et emploi », pour un montant de 2,1 milliards d'euros en 2015. L'étude d'impact annexée au projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi avait quant à elle chiffré à 4,1 milliards d'euros la dépense prévisionnelle de prime d'activité durant la première année de sa mise en œuvre.

En 2016, **4 millions de foyers** seront éligibles à la prime d'activité, ce qui correspond à **5,6 millions d'actifs** et **11 millions de personnes au total**, enfants compris². Selon les prévisions effectuées par le Gouvernement, la dépense de prime d'activité devrait s'élever à **4,2 milliards d'euros en 2017** puis **4,3 milliards d'euros en 2018**.

La prime d'activité

Aux termes de l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale, « *la prime d'activité a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat* ».

Elle est ouverte aux personnes âgées de **18 ans et plus** résidant en France de manière stable et effective, **dès le premier euro de rémunération**, ce qui la distingue à la fois du RSA « activité », qui n'était ouvert qu'à partir de 25 ans, et de la PPE, qui n'était versée qu'à partir de 0,3 Smic. S'agissant des **étudiants et apprentis**, ils peuvent bénéficier de la prime d'activité dès lors que leurs revenus professionnels mensuels excèdent **0,78 Smic**.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Ces chiffres sont ceux fournis dans l'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

Tout comme le RSA « activité », la prime d'activité est une **prestation sociale familialisée**. Elle est calculée sur la base d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, augmenté d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer et, le cas échéant, d'une ou plusieurs **bonifications individuelles**. Ces bonifications, qui constituent la principale innovation par rapport au RSA « activité », sont versées à partir de 0,5 Smic de rémunération et atteignent leur niveau maximal, soit 67 euros, à 0,8 Smic.

Les modalités de versement de la prime d'activité diffèrent également peu de celles du RSA « activité ». La prime d'activité est en effet **versée de façon mensuelle par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole pour le compte de l'Etat sur la base d'une déclaration trimestrielle de ressources (DTR)**.

La **dématérialisation** de la DTR et la **simplification de la base ressources** (le patrimoine non producteur de revenus ou producteur de revenus non imposables n'est plus pris en compte, de même que les avantages en nature autres que la mise à disposition d'un logement à titre gratuit) devraient malgré tout faciliter les démarches des demandeurs de la prime d'activité. De plus, contrairement au RSA « activité », **la prime d'activité est versée à droits figés** : le montant attribué pour trois mois est donc fixe, quelle que soit l'évolution des revenus du bénéficiaire sur la période, ce qui doit permettre d'éviter des procédures complexes et souvent mal comprises de recouvrement des indus.

Dans son précédent avis, votre rapporteur avait analysé les limites du RSA « activité » et de la PPE ainsi que leur imparfaite articulation. **Il ne peut donc que saluer la mise en place d'une prestation nouvelle censée être plus efficace pour lutter contre la précarité et soutenir le retour ou le maintien dans l'emploi**. Votre rapporteur conserve malgré tout certaines interrogations quant aux modalités concrètes de mise en œuvre de cette réforme.

b) Des incertitudes fortes quant aux prévisions de la montée en charge du dispositif et son coût budgétaire

La réforme a été construite sur l'hypothèse d'une **augmentation progressive du taux de recours qui s'établirait à 50 % à la fin de l'année 2016**. A cette date, 2 millions de foyers toucheraient donc la prime d'activité. C'est peu s'agissant d'une prestation dont il est tant attendu en matière de soutien au pouvoir d'achat et d'incitation à l'exercice d'une activité professionnelle. Mais c'est en pratique très optimiste si l'on tient compte du taux de recours actuel au RSA « activité », qui s'établit à 32 %.

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse de ce taux de recours : la complexité du dispositif et le manque de lisibilité des sommes allouées ; l'assimilation à un minimum social qui fait craindre une forme de stigmatisation ; le caractère peu incitatif de la prestation pour les personnes proches d'une insertion durable dans l'emploi, qui souhaitent avant tout sortir de tout dispositif d'assistance. **Même si la prime d'activité sera théoriquement plus simple que le RSA « activité » et malgré la campagne de communication prévue par le Gouvernement, ses caractéristiques demeurent proches de celles de la prestation qu'elle remplace et il est donc à craindre que les mêmes causes ne produisent, *in fine*, les mêmes effets.**

Partant de ce constat, le rapporteur général de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, propose d'adopter une posture réaliste et de retirer **650 millions d'euros** au montant total des crédits qu'il est prévu d'allouer en 2016 à la prime d'activité. L'enveloppe correspondrait ainsi à un taux de recours de 32 %, égal à celui du RSA « activité ».

Si votre rapporteur partage cette analyse pour 2016 dans la mesure où il devrait s'agir d'une année de « rodage » du dispositif, il estime nécessaire, pour les exercices suivants, d'abonder le programme n° 304 à un niveau suffisant. Son analyse se fonde à la fois sur l'expérience du RSA « activité », dont le coût connaissait une progression dynamique généralement sous-estimée¹, et sur une position de principe : tous les efforts doivent être mis en œuvre pour que le taux de recours à la prime d'activité atteigne un niveau satisfaisant. Or, comme l'avait souligné Catherine Procaccia dans son rapport de première lecture sur le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, un taux de recours égal à 80 %, qui traduirait véritablement le succès de la réforme, conduirait à une dépense supérieure à 5 milliards d'euros².

Lors de l'examen de la loi relative au dialogue social et à l'emploi, Catherine Procaccia s'était également interrogée sur l'avenir du **Fonds national des solidarités actives (FNSEA)**, dont la mission principale consistait à financer le RSA « activité ». Celui-ci n'est pas supprimé par la présente loi de finances. Son rôle est désormais limité au versement du RSA « jeunes », de la prime de Noël et à la prise en charge des frais de gestion de la prime d'activité. L'article 63 de la présente loi de finances donne d'ailleurs un caractère pérenne à la prise en charge par l'Etat, via le FNSEA, du RSA « jeunes ». Jusqu'à présent, ce mode de financement dérogatoire à la règle selon laquelle le volet socle du RSA est à la charge des départements devait être reconduit chaque année en loi de finances.

¹ Le projet de loi de finances rectificative prévoit une dépense de RSA « activité » supérieure de 157 millions d'euros aux prévisions initiales. Cette dépense supplémentaire serait avant tout liée à l'impact de la revalorisation exceptionnelle du RSA « socle ».

² Rapport n° 501 (2014-2015) présenté au nom de la commission des affaires sociales par Mme Catherine Procaccia, Sénateur, sur le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, p. 237.

La subvention de l'Etat au FNSA s'élèvera l'année prochaine à **426 millions d'euros** et sera complétée, comme en 2015, à hauteur de **200 millions d'euros** par une fraction des recettes de la contribution exceptionnelle de solidarité. Votre rapporteur note que la somme de ces deux recettes ne permet pas de couvrir l'ensemble des dépenses du FNSA, estimées pour 2016 à 666 millions d'euros.

2. Une vigilance nécessaire s'agissant du financement du RSA « socle »

Dans son précédent avis, votre rapporteur s'était prononcé en faveur d'un **transfert vers l'Etat de la gestion du RSA « socle »** tout en soulignant son attachement au maintien de la compétence des départements en matière d'insertion sociale et d'accompagnement vers l'emploi¹. Cette question est aujourd'hui tout aussi prégnante que l'année dernière, compte tenu de la situation financière de plus en plus contrainte d'un grand nombre de départements.

Le RSA constitue, de loin, la dépense d'action sociale à la charge des départements la plus dynamique. Selon l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), elle a augmenté de 7,6 % entre 2013 et 2014, contre 4,1 % pour le soutien aux personnes handicapées, 1,8 % pour l'aide sociale à l'enfance et 1,4 % pour le soutien aux personnes âgées². Une telle situation résulte à la fois **de la progression soutenue du nombre de bénéficiaires** (1,67 million en 2014 soit 4,8 % de plus qu'en 2013) dans un contexte de crise économique et des décisions prises en matière **d'augmentation du montant du RSA « socle »**³. Si l'on tient compte de l'évolution de la contribution de l'Etat, alors la charge nette pesant sur ces derniers a augmenté, sur la même période, de 20,5 %. Les actions d'insertion sont les premières victimes d'une telle évolution dans la mesure où elles représentent les seules dépenses sur lesquelles les départements disposent de marges de manœuvre pour limiter l'évolution de leurs charges.

¹ Rapport précité, p. 19.

² Odas, « Les dépenses départementales d'action sociale en 2014 : le doute n'est plus permis », juin 2015.

³ Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement prévoit, sur une période de cinq ans, de revaloriser chaque année à hauteur de 2 %, en plus de l'inflation, le montant du RSA « socle ».

Figure n° 2 : Dépense et charge nette de RSA en 2009 puis en 2012-2014*(en millions d'euros)*

	2009	2012	2013	2014	Evolution 2013-2014
Dépense nette d'allocation <i>(avant déduction des apports de l'Etat)</i>	5 720	7 150	7 850	8 570	9,2 %
Dépense liée aux actions d'insertion	830	750	820	760	- 7,3 %
Dépense nette	6 550	7 900	8 670	9 330	7,6 %
Concours TICPE -FMDI	5 170	5 700	5 600	5 630	0,5 %
Charge nette <i>(après déduction des apports de l'Etat)</i>	1 380	2 200	3 070	3 700	20,5 %

Source : Odas

Dans la motion adoptée en octobre dernier à l'occasion de leur 85^e congrès, **les présidents de conseils départementaux se sont montrés alarmistes**, indiquant qu'ils attendaient du Gouvernement « *qu'il organise en priorité la recentralisation du financement de l'allocation du RSA en laissant aux départements des recettes dynamiques* » et soulignant qu'« *en l'absence d'engagement de l'Etat, les départements seront dans l'incapacité de financer le RSA* ».

Une **aide d'urgence** devrait être débloquée pour les départements les plus en difficulté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Elle conduirait à majorer le pourcentage de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui leur est attribuée. Les réflexions du **groupe de travail** mis en place par le Gouvernement au mois de juillet 2015 devraient par ailleurs trouver un aboutissement au premier trimestre 2016. **Il convient donc d'espérer qu'à cette date, une solution consensuelle et pérenne aura pu être dégagée entre l'Etat et les départements pour la gestion du RSA « socle ».**

B. DES ÉVOLUTIONS BIENVENUES CONCERNANT LES AUTRES ACTIONS CONSACRÉES À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

1. La simplification du financement de la protection juridique des majeurs

Lorsqu'il n'est pas entièrement supporté par les personnes protégées, le coût des mesures de protection juridique des majeurs est pris en charge par la puissance publique¹. Ce financement prend la forme d'une dotation globale pour les services mandataires ou d'un tarif forfaitaire lorsque le mandataire exerce à titre individuel.

Trois financeurs intervenaient jusqu'à présent :

- **l'Etat**, à travers le programme n° 304, pour les personnes sous tutelle, curatelle ou mandat spécial ne percevant pas de prestation sociale ou bénéficiant d'une prestation relevant du département ;

- **les organismes de sécurité sociale**, quelle que soit la nature de la mesure de protection, dès lors que la personne bénéficie de l'une des prestations listées par le décret n° 2008-1498 du 22 décembre 2008² ;

- **les départements**, pour les mesures d'accompagnement judiciaire des personnes touchant une prestation dont ils ont la charge.

¹ En application du décret n° 2008-1554 du 31 décembre 2008 relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection, celles dont les revenus n'excèdent pas le montant de l'allocation aux adultes handicapés sont exonérées de toute participation. Le niveau de la participation évolue ensuite selon trois tranches de revenus correspondant à trois taux de participation. Celle-ci est plafonnée au-delà d'un niveau de revenus égal à 6 Smic. Une indemnité complémentaire, à la charge de la personne, peut être allouée à titre exceptionnel lorsque le mandataire doit accomplir certains actes requérant des diligences particulièrement longues ou complexes.

² Sont listées par le décret : l'AAH ; lorsqu'elles sont versées directement au bénéficiaire, l'ALS, l'APL et l'APA ; le RSA ; la PCH ; l'Aspa et les allocations constitutives du minimum vieillesse ; l'ASI.

Figure n° 3 : Répartition actuelle des financeurs publics des mesures de protection juridique en fonction de la mesure et des revenus perçus par la personne

Financeurs au niveau local	Nature de la mesure et revenus perçus par la personne
Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)	Personnes sous tutelle, curatelle ou mandat spécial ne percevant aucune prestation sociale ou bénéficiant d'une prestation sociale non listée par le décret n° 2008-1498 du 22 décembre 2008 Personnes sous tutelle, curatelle, mandat spécial percevant une prestation relevant du conseil départemental (APA, PCH, RSA)
Départements	Personnes sous mesures d'accompagnement judiciaire bénéficiant d'une prestation servie par le département (APA, PCH, RSA)
Caisses d'allocations familiales (Caf)	Personnes bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou percevant directement l'allocation de logement social (ALS) ou l'aide personnalisée au logement (APL)
Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)	Personnes percevant l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ou le minimum vieillesse en complément de leur pension de retraite ou personnes âgées de plus de soixante ans percevant l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
Caisses primaires d'assurance maladie (Cpam)	Personnes de moins de soixante ans et percevant l'ASI
Caisses de la mutualité sociale agricole (MSA)	Personnes affiliées à la MSA et percevant l'une des prestations sociales listées
Services de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	Personnes percevant l'Aspa et pas de pension de retraite
Régimes spéciaux	Personnes percevant l'Aspa ou l'ASI et relevant d'un régime spécial

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Le présent projet de loi de finances entame une simplification de ce mode de financement en transférant vers l'Etat les dépenses à la charge des organismes de sécurité sociale. Votre rapporteur note malgré tout que la simplification opérée n'est pas entière dans la mesure où les départements continuent de participer à la dotation globale des services mandataires.

Au total, **637,3 millions d'euros** seront consacrés en 2016 au financement de la protection juridique des majeurs, cette enveloppe intégrant 390 millions d'euros en provenance de la sécurité sociale. 435 001 mesures devraient ainsi pouvoir être financées dont 362 584 mesures prises en charge par des services mandataires et 72 417 mesures assurées par des mandataires individuels.

2. La mise en œuvre effective de l'aide à la réinsertion sociale et familiale

Environ 35 000 personnes âgées de soixante-cinq ans et plus résident actuellement en foyers de travailleurs migrants ou en résidence sociale.

La loi « Dalo » du 5 mars 2007 avait posé le principe d'une aide financière spécifique, exclusive des aides au logement et des minima sociaux¹. L'objectif était de sécuriser les droits sociaux de ces personnes lorsqu'elles sont amenées à effectuer des séjours réguliers et de longue durée dans leur pays d'origine. Des difficultés d'application étant apparues, cette aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) n'a jamais trouvé de traduction concrète. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés², présidée par Denis Jacquat et dont le rapporteur était Alexis Bachelay, ayant souligné en 2013 la nécessité d'assurer son entrée en vigueur, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 est venue modifier ses conditions d'attribution pour assurer leur conformité au droit communautaire³.

Sous réserve de la publication des dispositions réglementaires prévues par la loi du 21 février 2014, l'ARFS, qui sera gérée par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations, sera versée à compter du 1^{er} janvier 2016. Entre 10 000 et 15 000 personnes devraient en bénéficier, pour un montant prévisionnel fixé à 60 millions d'euros par le présent projet de loi de finances.

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

² Rapport d'information n° 1214 (2012-2013) présenté par M. Denis Jacquat, président, et M. Alexis Bachelay, rapporteur, députés, au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés, juillet 2013.

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

Les conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale

L'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) peut être versée aux ressortissants étrangers qui, au moment de leur demande :

- résident en France de façon régulière et ininterrompue depuis au moins quinze ans (cette condition n'est pas applicable aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la confédération Suisse) ;

- sont âgés d'au moins soixante-cinq ans ou ont atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'incapacité au travail ;

- sont hébergés dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale ;

- ont fait valoir leurs droits aux pensions personnelles de retraite (base et complémentaire), y compris auprès des régimes étrangers, et disposent de revenus inférieurs à 6 600 euros annuels ;

- effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine (six mois par an).

Source : Projet annuel de performances

3. L'abondement des crédits relatifs à l'aide alimentaire

L'enveloppe consacrée au financement de l'aide alimentaire augmente de 6 % par rapport à 2015 pour s'établir à 34,66 millions d'euros. Cette hausse tient pour l'essentiel à un transfert de 2 millions d'euros en provenance du programme n° 154 « Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires » pour contribuer aux dépenses de fonctionnement de France Agrimer, qui est en charge de la gestion des crédits d'aide alimentaire.

L'enveloppe votée chaque année en loi de finances vient compléter les financements européens mis à disposition de la France par le **Fonds européen d'aide aux plus démunis** (FEAD), dont le montant s'élève à 499 millions d'euros sur la période 2014-2020. Elle doit également permettre de soutenir les épiceries sociales. Ces dernières ne sont en effet pas éligibles au programme européen dans la mesure où les denrées qu'elles distribuent ne sont pas gratuites.

L'aide alimentaire devrait permettre de soutenir plus de **4 millions de personnes** l'année prochaine.

II. DES EFFORTS TROP MESURÉS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU HANDICAP

En 2016, les crédits alloués au programme n° 157 « Handicap et dépendance » demeurent, selon votre rapporteur, **sous-évalués par rapport à l'évolution des besoins**. Ce constat, particulièrement flagrant s'agissant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), peut également être formulé en ce qui concerne le financement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) ou la contribution de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MPDH).

Si aucun changement de maquette budgétaire n'est opéré en 2016 sur le programme n° 157, des évolutions substantielles interviendront en 2017 lorsque le transfert du fonctionnement des Esat vers l'assurance maladie, qui est inscrit à l'article 47 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, deviendra effectif.

Figure n° 4 : Les crédits de paiement inscrits pour l'année 2016 au programme n° 157 « Handicap et dépendance »

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement demandés pour 2016
Handicap et dépendance	11 597,6
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	57,6
Incitation à l'activité professionnelle	2 754,6
Ressources d'existence	8 762,8
Compensation des conséquences du handicap	16,4
Personnes âgées	2,4
Pilotage du programme	3,7

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

A. LA PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

1. Le manque de sincérité budgétaire des prévisions réalisées en loi de finances initiale

a) Les hypothèses d'évolution de la dépense formulées par le Gouvernement

En 2016, le Gouvernement prévoit d'allouer **8 515,5 millions d'euros** au financement de l'AAH, soit **une enveloppe en légère diminution** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015, qui s'élevaient à 8 524,43 millions d'euros. S'y ajoutent **247,3 millions d'euros** consacrés à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), contre 249,6 millions d'euros en 2015.

Figure n° 5 : Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen mensuel de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sur la période 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015 p
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	956 589	996 957	1 023 300	1 041 775	1 064 600
Montant moyen mensuel (en euros)	596	622	640	653	663

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

Le Gouvernement s'appuie sur plusieurs éléments pour justifier la diminution des crédits envisagée en 2016.

En premier lieu, il estime que la **fin de la revalorisation exceptionnelle de l'AAH** effectuée sur la période 2008-2012 et la **décélération de l'augmentation du nombre de bénéficiaires** constatée depuis fin 2012 contribuent à limiter les effets prix et volume qui influent mécaniquement sur la progression de la dépense.

A ces éléments de nature conjoncturelle s'ajoutent **les décisions prises par le Gouvernement pour maîtriser la dépense**, qu'il s'agisse de l'amélioration du pilotage de l'AAH, engagée depuis plusieurs années, de la réforme des règles de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales ou des mesures mises en œuvre pour faire converger les modalités d'évaluation des ressources des bénéficiaires de ces prestations. Dans les prévisions de dépenses effectuées initialement par le Gouvernement, il s'agissait en particulier de tenir compte de l'inclusion des revenus du patrimoine non fiscalisés dans le calcul des ressources des bénéficiaires de l'AAH, qui devait engendrer une économie de 90 millions d'euros.

S'agissant de l'ASI, le Gouvernement table, outre les effets de la réforme des modalités de revalorisation des prestations, sur une **stabilisation du nombre de bénéficiaires en 2016.**

Les règles de revalorisation des prestations sociales applicables à compter du 1^{er} janvier 2016

Les articles 33 du projet de loi de finances pour 2016 et 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoient une réforme des règles de revalorisation des prestations qui sont à la charge, respectivement, de l'Etat et des organismes de sécurité sociale.

Le premier changement consiste à limiter le nombre de dates de revalorisation (cinq actuellement) pour ne plus retenir que le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre (s'agissant des prestations de retraite). Ce changement aura des effets contrastés selon le type de prestations concernées. Il est favorable aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) ou de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), auxquels s'appliquaient jusqu'à présent des dates de revalorisation plus tardives. Il est neutre pour les bénéficiaires de prestations familiales, de rentes d'invalidité ou de l'ASPA. Enfin, il est défavorable aux bénéficiaires du RSA et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui voyaient jusqu'en 2015 le montant de leur allocation revalorisé au 1^{er} janvier.

Le deuxième changement consiste à revaloriser les prestations en fonction de l'inflation constatée et non plus de l'inflation prévisionnelle. Du point de vue des bénéficiaires des prestations, une telle mesure permet d'éviter l'application de correctifs en fin d'exercice et devrait donc renforcer la lisibilité de l'évolution de leur montant. Du point de vue des finances publiques, la mesure devrait être source d'économies ponctuelles dans un contexte où le niveau de l'inflation est particulièrement faible en 2015 mais pourrait augmenter en 2016 puis 2017.

Enfin, un mécanisme de « bouclier » est mis en place pour éviter toute évolution à la baisse du niveau des prestations lorsque l'inflation est négative.

580 millions d'euros d'économies sont attendus de cette réforme : 400 millions d'euros concernent les organismes de sécurité sociale, 90 millions d'euros les collectivités territoriales et 90 millions d'euros l'Etat.

b) Une sous-évaluation plus que probable

Votre rapporteur ne partage pas l'analyse du Gouvernement concernant les prévisions d'évolution des dépenses d'AAH et d'ASI. Certains déterminants fondamentaux, tels que l'impact de la réforme des retraites, lui semblent en effet trop peu pris en compte. Votre rapporteur constate par ailleurs que, chaque année, l'enveloppe destinée au financement de l'AAH et de l'ASI doit être abondée en fin d'exercice budgétaire. L'année 2015 ne déroge pas à cette règle puisque le projet de loi de finances rectificative, notant une augmentation de la dépense de 4 % alors qu'un ralentissement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires avait été initialement anticipé, prévoit l'ouverture de **313,67 millions d'euros** de crédits supplémentaires.

Aux yeux de votre rapporteur, il est dès lors très peu probable que, malgré les mesures de maîtrise de la dépense envisagées par le Gouvernement pour 2016, l'enveloppe de financement de l'AAH et de l'ASI puisse être réellement contenue dans les limites annoncées, c'est-à-dire à un niveau inférieur de plus de 300 millions d'euros à celui des dépenses qui devraient être effectivement constatées fin 2015.

2. La réforme avortée des modalités de calcul des ressources des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés : un mauvais signal envoyé aux personnes handicapées et à leurs famille

La trajectoire de dépenses de l'AAH pour l'année 2016 intègre, initialement, une réforme des modalités de calcul des ressources des bénéficiaires visant à **prendre en compte les revenus du patrimoine non fiscalisés**. Cette mesure, qui aurait dû intervenir par voie réglementaire, est annoncée dans le projet annuel de performances de la mission. Selon ce document, il s'agit avant tout d'une mesure d'harmonisation et d'équité destinée à faire converger les modalités de calcul des ressources des bénéficiaires de l'AAH vers celles applicables aux autres prestations sociales différentielles.

La réforme a été fortement dénoncée par le monde associatif, en particulier au regard des **effets collatéraux** qu'elle risquait de produire pour les personnes atteintes d'un taux d'incapacité supérieur à 80 % et percevant l'AAH à taux plein qui, du fait qu'elles remplissent ces deux conditions, ont droit au complément de ressources ou à la majoration pour la vie autonome. Environ **210 000 allocataires**, qui bénéficient de ces compléments à l'AAH, risquaient d'en être privés si la prise en compte des revenus non fiscalisés de leur patrimoine conduisait à ne plus les rendre éligibles à l'AAH à taux plein.

Cette mesure aurait donc eu pour effet de mettre en difficulté financière un grand nombre de bénéficiaires, alors même que l'économie attendue par le Gouvernement – environ **90 millions d'euros** – était de toute façon insuffisante pour assurer une véritable maîtrise de l'évolution des dépenses d'AAH.

Montant maximum de l'allocation aux adultes handicapés en septembre 2015

Le montant maximum de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'élève, en septembre 2015, à **807,65 euros** par mois.

Le montant forfaitaire du complément de ressources est quant à lui égal à **179,31 euros** par mois.

Celui de la majoration pour la vie autonome, qui ne peut être cumulée avec le complément de ressources, est de **104,77 euros** par mois.

Au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale, le **Gouvernement a finalement annoncé qu'il renonçait à la réforme**, renvoyant à Christophe Sirugue la charge de formuler des propositions dans le cadre de sa mission sur la simplification des minima sociaux. Le Gouvernement a, en conséquence, présenté **un amendement abondant de 90 millions d'euros les dépenses d'AAH**.

Votre rapporteur estime que ce revirement, ajouté à la sous-évaluation récurrente des dépenses d'AAH, est problématique : incapable d'assumer financièrement les conséquences d'une politique de solidarité ambitieuse envers les personnes handicapées, le Gouvernement n'a pas non plus le courage de prendre, en concertation avec les acteurs concernés, les décisions structurelles qui permettraient de contenir durablement les dépenses.

B. LE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL

1. Des crédits dont le niveau est structurellement insuffisant pour répondre aux besoins

La participation de l'Etat au financement des **établissements et services d'aide par le travail** (Esat) s'élèvera l'année prochaine à **2 754,44 millions d'euros**, contre 2 748 millions d'euros en 2015.

Ces crédits sont consacrés à hauteur de 1 477,1 millions d'euros à la **dotation globale de fonctionnement** (DGF). Le nombre de places étant gelé à 119 226 depuis 2012, l'augmentation de la DGF d'une année sur l'autre permet uniquement d'accompagner l'évolution de la masse salariale. 1 275,95 millions d'euros viendront financer la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés** (GRTH), qui permet d'assurer aux travailleurs en Esat un niveau de rémunération au moins égal à 55 % du Smic. Enfin, un montant symbolique de 1,5 million d'euros sera consacré à la mise en œuvre d'un **plan d'aide à l'investissement**.

Le gel des créations de places depuis 2012, tout comme l'instauration de tarifs plafonds, compréhensibles dans le contexte actuel des finances publiques, fragilisent néanmoins **l'équilibre financier** des Esat, et ce d'autant plus que ces structures font face à une concurrence accrue qui leur impose de faire évoluer leur modèle économique. Comme l'année dernière, votre rapporteur souligne la nécessité de mener à bien une étude nationale de coûts dans le secteur dans la perspective d'une modernisation des règles d'allocation des ressources.

Il insiste également sur l'importance du **soutien à l'investissement** pour des structures qui figurent parmi les plus anciennes du secteur médico-social. Or les montants consacrés à celle-ci sont en diminution constante depuis plusieurs années.

2. Les perspectives ouvertes par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

L'article 47 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit le transfert, **au 1^{er} janvier 2017**, du financement des dépenses de fonctionnement des Esat vers **l'assurance maladie**. Cette réforme, globalement bien accueillie par les acteurs du secteur, permettra aux agences régionales de santé (ARS) de disposer de davantage de marges de manœuvre dans la gestion de leurs enveloppes de financement et, par conséquent, de **mieux organiser les parcours des personnes en situation de handicap**. Les redéploiements de crédits rendus possibles par l'intégration des Esat au sein de l'Objectif global de dépenses (OGD) pourraient ainsi permettre une **meilleure adaptation de l'offre** aux besoins constatés sur les territoires.

Votre rapporteur demeure malgré attentif aux **modalités concrètes** de ce transfert, qui ne seront connues qu'à l'automne prochain. Dans l'hypothèse où l'assurance maladie ne serait pas dotée des recettes suffisantes pour assurer le financement des Esat, il serait en effet regrettable qu'il soit fait appel aux ressources propres de la CNSA pour alimenter l'OGD, au détriment de la compensation des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de prestations de compensation du handicap (PCH). Votre rapporteur souligne également la nécessité de veiller à ce que les enveloppes relatives à la GRTH et au fonctionnement des structures, désormais placés sous la responsabilité de deux financeurs différents, connaissent des évolutions concordantes.

C. FOCUS SUR LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Des financements de l'Etat qui ne sont pas à la hauteur de la charge de travail croissante qui pèse sur les MDPH

a) Un effort de l'Etat qui reste mesuré

La contribution de l'Etat au financement des MDPH vise à couvrir leurs **dépenses générales de fonctionnement** ainsi qu'à **compenser les vacances d'emploi** liées au départ à la retraite ou à la réintégration dans leur administration d'origine de personnels de l'Etat, mis à disposition des MDPH au moment de leur création et qui n'ont pas été remplacés par des personnels de même statut après leur départ.

L'enveloppe allouée par l'Etat s'élèvera l'année prochaine à **67,6 millions d'euros**, contre 66,3 millions d'euros en 2015. Ce montant global comprend le transfert de 0,2 million d'euros provenant du programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » et de 1,3 million d'euros issus du programme n° 124 « Conduite et

soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Comme en 2015, cette enveloppe inclut une **contribution complémentaire de 10 millions d'euros, prélevée sur le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**.

L'Etat n'est donc en mesure de maintenir son effort en direction des MDPH que par la mobilisation de ressources extérieures. Dans le même temps, les départements supportent une part croissante du poids du financement des MDPH. La loi Paul Blanc du 28 juillet 2011¹ avait prévu la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (Cpom) entre les MDPH et les membres du groupement d'intérêt public (GIP). Ce document devait être annexé à la convention constitutive de chaque MDPH et fixer les engagements financiers de chacun des partenaires. Les dispositions réglementaires nécessaires à son entrée en vigueur n'ont cependant jamais été publiées, ce que regrette vivement votre rapporteur.

**Les conventions pluriannuelles
d'objectifs et de moyens prévues par la loi Paul Blanc
Article L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles**

« La convention constitutive du groupement précise notamment les modalités d'adhésion et de retrait des membres et la nature des concours qu'ils apportent.

Est annexée à cette convention constitutive une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens signée entre la maison départementale des personnes handicapées et les membres du groupement et dont le contenu est fixé par arrêté ministériel.

La convention pluriannuelle détermine pour trois ans les missions et objectifs assignés à la maison départementale des personnes handicapées, ainsi que les moyens qui lui sont alloués pour les remplir. Elle fixe en particulier le montant de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat et précise, pour la part correspondant aux personnels mis à disposition, le nombre d'équivalents temps plein qu'elle couvre. En aucun cas cette part ne peut être inférieure au montant versé par le groupement au titre du remboursement mentionné au 1° de l'article L. 146-4-1 et figurant dans la convention de mise à disposition.

Un avenant financier précise chaque année, en cohérence avec les missions et les objectifs fixés par la convention pluriannuelle, les modalités et le montant de la participation des membres du groupement. Elle mentionne le montant du concours versé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au conseil départemental et destiné à contribuer au fonctionnement de la maison départementale. »

¹ Loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

b) Un contexte budgétaire de plus en plus contraint au regard de l'augmentation de l'activité

Alors qu'elles voient leurs moyens humains et financiers se stabiliser, les MDPH sont confrontées à une **augmentation continue et soutenue de leur activité**.

En 2013, **1,5 million de personnes ont déposé au moins une demande dans les MDPH**, en hausse de 7 % par rapport à 2012. Au total, 3,7 millions de demandes leur ont été transmises, ce qui correspond à une augmentation de 8,2 % par rapport à 2012¹. Sur la même période, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dont disposent les MDPH a progressé de 1,18 %.

Cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir en raison de la **réforme des retraites**, qui a des conséquences sur le nombre de demandes de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), de la **progression de la précarité et du vieillissement de la population**.

S'agissant de la nature des missions exercées par les MDPH, les directeurs auditionnés par votre rapporteur lui ont indiqué que celles-ci se trouvent en pratique placées face à **deux injonctions contradictoires** : gérer un **nombre croissant de tâches administratives particulièrement chronophages** tout en développant leur **rôle d'accompagnement et d'expertise auprès des personnes handicapées et de leurs familles**, le tout en conservant **l'exigence d'amélioration de la qualité du service rendu**, notamment de diminution des délais de traitement des demandes. Une telle équation, difficile à résoudre, est également source de frustrations, les MDPH se voyant embolisées par des missions qui pourraient être aisément allégées voire transférées à d'autres administrations.

La synthèse des rapports d'activité 2013 des MDPH indique ainsi que, sur l'ensemble des demandes adultes – soit 80 % de l'activité des MDPH, 36 % concernent des cartes d'invalidité, de priorité ou de stationnement et plus de 16 % la RQTH. Sur ces deux points, l'association des directeurs de MDPH formule des recommandations, **afin que la RQTH puisse découler directement de la reconnaissance d'autres droits** par la MDPH ou par d'autres organismes (attribution d'une rente d'invalidité ou AT-MP) et **pour que la compétence de notification et de production des cartes de stationnement soit explicitement confiée aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)**. Cette dernière proposition rejoint d'ailleurs l'une des recommandations formulées par Claire-Lise Champion et Isabelle Debré dans leur rapport d'information publié en juillet 2012 sur l'application de la loi « Handicap »².

¹ CNSA, « MDPH : entre optimisation et innovation, une exigence toujours plus forte – Synthèse des rapports d'activité 2013 des MDPH », décembre 2014.

² Rapport d'information n° 635 (2011-2012) de Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré, présenté au nom de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, « Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante », juillet 2012.

Les propositions de simplification portées par l'Association des directeurs de MDPH

Lors de son conseil d'administration du 11 avril 2014, l'association des directeurs de MDPH a formulé 11 mesures de simplification.

Proposition n° 1 : substituer à l'élaboration systématique du **plan personnalisé de compensation** (PPC) un PPC « *organisant l'accompagnement de la personne handicapée dans la durée (notion de parcours), en référence à ses besoins de compensation et à leur évolution dans le temps, à la mise en œuvre de réponses adaptées et durables tenant compte de la complexité des situations, de leurs évolutions possibles, y compris en termes de rupture* ».

Proposition n° 2 : élargir les cas dans lesquels la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) peut **attribuer des droits pour une durée supérieure à cinq ans**, sur proposition de l'équipe pluridisciplinaire.

Proposition n° 3 : faire découler la **reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé** (RQTH) de la reconnaissance d'autres droits par la MDPH ou par d'autres organismes (attribution d'une rente d'invalidité ou AT-MP).

Proposition n° 4 : supprimer les **orientations « vers le marché du travail »** prononcées par les CDAPH en actant le fait que toute RQTH permet, de plein droit, une orientation vers le travail en milieu ordinaire.

Proposition n° 5 : harmoniser ou, *a minima*, clarifier la différence entre les critères d'attribution de l'**allocation aux adultes handicapés** (AAH) au titre de la **restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi** (RSDAE) et le critère de restriction de capacité de travail utilisé pour l'ouverture du droit à une **pension d'invalidité ou une rente AT-MP**.

Proposition n° 6 : clarifier les critères d'éligibilité au **complément de ressources**, changer le nom de cette allocation et simplifier ses modalités d'attribution.

Proposition n° 7 : ne conserver que **deux types de cartes** (carte de stationnement et carte de priorité) ; automatiser et sécuriser leur fabrication ; prévoir des dispositifs d'évaluation concomitante du droit à l'APA et de l'éligibilité à ces cartes.

Proposition n° 8 : prévoir que les périodes validées sous une RQTH ouverte avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites continuent à compter pour le **calcul des droits à retraite anticipée**.

Proposition n° 9 : s'agissant des **aménagements d'examens**, réaffirmer que la CDAPH a pour seule mission de désigner le médecin auquel les demandes doivent être adressées, et non de traiter ces demandes ; plus fondamentalement, faire désigner le médecin compétent directement par l'autorité en charge de l'organisation de l'examen.

Proposition n° 10 : simplifier et dématérialiser les **échanges de données** entre les CAF et les MDPH.

Proposition n° 11 : regrouper au sein d'une seule **convention** les crédits consacrés aux MDPH et regrouper les crédits Etat et CNSA sous l'égide de la seule CNSA.

Source : communiqué de presse de l'AD-MDPH du 23 mai 2014

2. Des conditions d'exercice des missions des MDPH à consolider

a) Aller plus loin dans la mise en œuvre des mesures de simplification du travail des MDPH

Dans un contexte d'évolution contrainte des moyens humains et financiers, **la simplification et l'optimisation des procédures** constitue un objectif prioritaire.

C'est tout l'enjeu du projet « **Impact** » (Innover et moderniser les processus MDPH pour l'accès à la compensation sur les territoires), lancé à la suite du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre 2013. Deux départements, le Calvados et le Nord, se sont engagés en février 2014 dans l'expérimentation de nouvelles modalités de relations avec les usagers et de nouveaux processus de traitement des demandes. Il s'agit notamment de tester de nouveaux formulaires de demandes ainsi qu'un télé-service permettant d'envoyer directement les demandes aux MDPH. Selon les réponses au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur, les résultats des expérimentations menées dans ces deux départements devaient être connus à l'automne 2015 et conduire, le cas échéant, à une généralisation en début d'année 2016.

D'autres projets sont en cours s'agissant des **cartes de stationnement et d'invalidité**. Le système d'information « GO.CARTES », dont le déploiement était prévu pour l'automne 2015, doit permettre de simplifier le processus de fabrication et de mieux lutter contre la fraude grâce à la constitution d'une base nationale de données. L'article 30 bis A du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit quant à lui la délivrance quasi-automatique des cartes européennes aux bénéficiaires de l'APA relevant des groupes iso-ressources (GIR) 1 et 2. Enfin, une « carte mobilité inclusion », devrait venir remplacer, à terme, les cartes de stationnement et d'invalidité.

Plusieurs mesures décidées dans la cadre de la conférence nationale du handicap (CNH) du 11 décembre 2014 vont également dans le sens de plus de simplification. L'attribution de l'AAH pour une durée de cinq ans lorsque le taux d'invalidité est compris entre 50 % et 80 % est effective depuis la parution d'un décret du 3 avril 2015. D'autres mesures, telles que l'allongement de trois à six mois de la durée de validité des certificats médicaux joints aux demandes déposées en MDPH devraient entrer prochainement en application.

Les enjeux sont également prégnants en matière de **systèmes d'information**. L'un d'entre eux concerne la dématérialisation des échanges des MDPH avec les CAF, qui fait l'objet de travaux, ainsi qu'avec les établissements et services médico-sociaux. De façon générale, les analyses convergent pour considérer que, si les systèmes d'information des MDPH fonctionnent relativement bien pour le traitement des demandes sur le terrain, la remontée d'informations vers le niveau national pose beaucoup plus de difficultés, ce qui limite les possibilités de suivi statistique et de pilotage de l'activité des MDPH.

En 2015, la CNSA a confié à l'Agence des systèmes d'information partagés de santé (Asip Santé) la réalisation d'une étude de faisabilité concernant **deux scénarios d'évolution des systèmes d'information des MDPH**. Le premier consisterait en la mise en place d'un **système d'information unique** tandis que le second passerait par **l'harmonisation des systèmes d'information existants à travers un processus de labellisation**.

L'article 47 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement laisse la voie ouverte à l'une ou l'autre de ces possibilités puisqu'il confie à la CNSA la mission de concevoir et mettre en œuvre un système d'information commun aux MDPH et lui ouvre la possibilité de définir des normes permettant de garantir l'interopérabilité des systèmes d'information ainsi que de labelliser ces derniers lorsqu'ils sont conformes à ces normes. **Votre rapporteur privilégie quant à lui la piste d'une harmonisation des systèmes d'information existants, tout en étant conscient du lourd travail de coordination qui devra être mené entre la CNSA, les MDPH et les éditeurs de logiciels pour aboutir à cet objectif.**

b) Donner aux MDPH les moyens de mener à bien leurs missions d'accompagnement

Publié en juin 2014, le rapport de Denis Piveteau « **Zéro sans solution** » formule une série de recommandations visant à faire évoluer en profondeur les pratiques professionnelles en matière d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées, de façon à mettre fin aux ruptures de parcours. La mise en œuvre de ces recommandations a été confiée à Marie-Sophie Desaulle. Quatre axes de travail ont été identifiés : la mise en place d'un dispositif d'orientation permanent par les MDPH ; le déploiement d'une réponse territorialisée ; la création d'une dynamique d'accompagnement et de soutien par les pairs ; l'accompagnement au changement des pratiques et la formation.

Le premier axe trouve une traduction dans l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé. Cet article prévoit la mise en place, sous l'égide de la MDPH, d'un **plan d'accompagnement global** de la personne handicapée lorsqu'aucune solution n'a pu être trouvée ou lorsque la personne en fait la demande. Le cas échéant, l'équipe pluridisciplinaire peut, sur convocation du directeur de la MDPH, réunir un **groupe opérationnel de synthèse** composé des professionnels et des institutions ou services susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre du plan.

Une circulaire du 22 novembre 2013 avait déjà fixé un cadre pour la gestion par les MDPH des situations critiques. L'article 21 *bis* va plus loin en créant une obligation pour l'ensemble des acteurs concernés de construire ensemble une solution d'accompagnement, en accord avec la personne handicapée ou son représentant légal. La MDPH aura notamment la possibilité de demander à l'ARS, aux collectivités territoriales, aux autres autorités compétentes de l'État ou aux organismes de protection sociale

membres de commission exécutive (Comex) d'apporter, sous toute forme relevant de leur compétence, leur concours à l'élaboration d'une solution. L'autorité ayant délivré l'autorisation ou l'agrément d'un établissement ou service pourra permettre au gestionnaire d'y déroger afin d'assurer l'application du plan d'accompagnement global. Tout refus d'admission devra être motivé par l'autorité habilitée à la prononcer.

Les directeurs de MDPH rencontrés par votre rapporteur lui ont fait part de leurs craintes concernant la mise en œuvre de l'article 21 *bis*. Sans remettre en cause dans son principe un dispositif dans lequel sont déjà engagés, à titre expérimental, vingt-trois départements, ils s'interrogent sur la capacité des MDPH à assurer la coordination des acteurs chargés de proposer le plan d'accompagnement global. Au-delà des seuls moyens financiers et humains, c'est la question des pouvoirs dont disposeront les MDPH pour assumer leur rôle de coordonnateur du dispositif d'orientation permanent qui est posée.

Afin que l'article 21 *bis* puisse être appliqué dans des conditions satisfaisantes, votre rapporteur a proposé à la commission des affaires sociales un amendement visant à augmenter de 10 millions d'euros la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH.

3. Des enjeux complexes en matière de gouvernance

Les auditions menées par votre rapporteur lui permettent de constater un relatif consensus en faveur du maintien du **groupement d'intérêt public** (GIP). Aux yeux de beaucoup d'acteurs, la gouvernance mise en place par la loi du 11 février 2005 et confirmée par la loi Paul Blanc permet à la fois d'assurer une forme d'indépendance aux MDPH et constitue le cadre le mieux adapté pour permettre aux représentants associatifs d'être pleinement parties prenantes de la prise de décision.

S'agissant des **maisons départementales de l'autonomie** (MDA), votre rapporteur estime nécessaire d'adopter une démarche pragmatique consistant à mutualiser les tâches là où elles peuvent l'être le plus utilement, c'est-à-dire pour l'accueil, l'information et, dans une certaine mesure, l'évaluation des besoins. Beaucoup de MDA se sont développées sur les territoires en l'absence de textes susceptibles de les encadrer. La diversité de ces expériences, fonction des spécificités propres à chaque département, notamment au regard de l'implantation des centres locaux d'information et de coordination (Clic), doit être préservée.

L'article 54 *ter* du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement devrait permettre de respecter les pratiques existantes. L'organisation sous forme de MDA ne conduira pas à la création d'une nouvelle personne morale et sera soumise à l'avis conforme de la Comex de la MDPH. La délivrance par la CNSA d'un label, lorsque la MDA répondra aux prescriptions contenues dans un cahier des charges défini par décret, devrait malgré tout contribuer à donner une certaine visibilité et une ligne directrice au développement des MDA.

III. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »

Fixés à près de **27 millions d'euros** l'année prochaine, les crédits alloués au programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » progressent de 6,6 %. Cette évolution positive est avant tout liée à la création, à l'article 4 de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel, d'un **fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**.

Le regroupement en une seule action des crédits consacrés au **financement d'associations œuvrant en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes**, s'il contribue à leur donner davantage de lisibilité, s'accompagne malgré tout d'une diminution sensible des financements, qui passent de 6,5 à 5,02 millions d'euros. Cette baisse, qui touche également les crédits supports du programme, traduit la participation forte de celui-ci à l'effort de régulation des dépenses.

Figure n° 6 : Les crédits de paiement inscrits pour l'année 2016 au programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »
(en millions d'euros)

	Crédits de paiement demandés pour 2016
Égalité entre les femmes et les hommes	26,958
Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	5,023
Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	15,754
Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,195
Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	
Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	4,984

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

B. LA CRÉATION D'UN FONDS POUR LA PRÉVENTION DE LA PROSTITUTION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PROFESSIONNEL DES PERSONNES PROSTITUÉES

Le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement sociale et professionnel des personnes prostituées sera abondé en 2016 à hauteur de 2,8 millions d'euros. Il sera également alimenté par les recettes provenant de la confiscation par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) des biens ayant servi à commettre l'infraction de proxénétisme ainsi que des produits issus de cette infraction.

La mission principale du fonds consistera à financer le **parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle**. Inspiré d'expériences étrangères, notamment italienne, ce parcours constitue une innovation et l'un des quatre piliers de la proposition de loi, avec la lutte contre les réseaux, la responsabilisation des clients et la prévention des pratiques prostitutionnelles et du recours à la prostitution.

Le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle

Créé à l'article 3 de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel, le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle peut être proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Ce parcours doit être défini en fonction des besoins sanitaires, professionnels et sociaux de la personne et lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution. Toute association œuvrant pour l'aide et l'accompagnement des personnes en difficulté et agréée à cet effet peut participer, en accord avec la personne concernée, à l'élaboration et à la mise en œuvre du parcours.

C'est le préfet qui autorise l'engagement dans le parcours ainsi que son renouvellement, après avis d'une instance départementale composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations. Cette instance est chargée de suivre le déroulement du parcours, notamment de s'assurer de la sécurité de la personne accompagnée et du fait qu'elle respecte ses engagements.

L'entrée dans le parcours emporte un certain nombre de droits : la personne peut se voir délivrer l'autorisation provisoire de séjour créée à l'article 6 de la proposition de loi ; elle est présumée satisfaire aux conditions de gêne ou d'indigence ouvrant droit à des remises partielles ou totales d'impôts directs ; elle peut bénéficier d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle lorsqu'elle ne remplit pas les conditions pour toucher le RSA ou l'allocation temporaire d'attente.

*
* *

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi qu'à l'article 63 du projet de loi de finances pour 2016.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 63

(art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles)

Financement de la partie socle du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs

Objet : Cet article pérennise le financement par l'Etat, via le Fonds national des solidarités actives, de la partie socle du revenu de solidarité active destiné aux jeunes actifs.

I - Le dispositif proposé

Au moment de sa création, le revenu de solidarité active (RSA) ne pouvait être perçu que par les personnes âgées de 25 ans et plus. Depuis 2010, les jeunes âgés de moins de 25 ans peuvent bénéficier du RSA sous réserve d'avoir exercé une activité professionnelle à temps plein pendant une durée d'au moins deux ans au cours des trois années ayant précédé sa demande.

Ces conditions étant particulièrement restrictives, moins de 8 000 foyers touchaient le RSA « jeunes » au 30 septembre 2014. A l'inverse du RSA, la prime d'activité, créée par la loi du 17 juillet 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, sera ouverte dès l'âge de 18 ans.

Par dérogation avec la règle de droit commun applicable au financement des parties socle (à la charge des départements) et activité (à la charge de l'Etat) du RSA, le RSA « jeunes » est entièrement à la charge de l'Etat.

Le présent article, en inscrivant à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles la règle selon laquelle le Fonds national des solidarités actives (FNSA) finance le RSA « jeunes », garantit la pérennité d'un dispositif qui devait jusqu'à maintenant être reconduit chaque année en loi de finances.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de votre commission

Même si le RSA « jeunes » n'est versé qu'à un nombre très limité de bénéficiaires, votre commission ne juge pas opportun, compte tenu de la situation financière des départements et alors même que sont engagées des négociations avec l'Etat pour organiser sa recentralisation, de mettre fin à ce dispositif dérogatoire de financement. Votre commission est donc favorable à la pérennisation du financement par l'Etat du RSA « jeunes ».

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article rattaché sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 novembre 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, La commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », septième du budget de l'Etat par le montant de ses crédits, sera dotée l'année prochaine de 18,2 milliards d'euros, en progression de 16 % par rapport à 2015. Cette augmentation soutenue résulte de la mise en œuvre de plusieurs réformes dans le champ des politiques de solidarité. Deux d'entre elles se traduisent par des transferts de dépenses vers le budget de l'Etat.

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier prochain de la prime d'activité, créée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, conduit en effet à intégrer au programme « Inclusion sociale et protection des personnes » les financements jusqu'à présent consacrés à la prime pour l'emploi (PPE) et inscrits à la mission « Travail et emploi ». Au total, 3,95 milliards d'euros doivent être dédiés l'année prochaine au versement de cette nouvelle prestation.

La réforme du financement de la protection juridique des majeurs a également un impact sur ce même programme qui finance désormais les mesures jusqu'à présent prises en charge par les organismes de sécurité sociale, pour un montant de 390 millions d'euros. Quoique bienvenue, cette simplification, qui place l'essentiel de ces dépenses sous la responsabilité d'un seul financeur, reste partielle dans la mesure où les départements continuent de participer à hauteur de 0,3 % aux dotations globales des services mandataires.

Deux autres mesures, d'une ampleur moindre, mobilisent des financements nouveaux. Une aide à la réinsertion familiale et sociale sera consacrée à compter du 1^{er} janvier prochain à l'accompagnement des anciens travailleurs migrants - les chibanis en particulier - qui effectuent des séjours réguliers dans leur pays d'origine. Entre 10 000 et 15 000 personnes devraient bénéficier de cette aide d'un montant prévisionnel de 60 millions. Il s'agit de mettre en œuvre l'une des recommandations du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés publié en juillet 2013, qui soulignait la nécessité de donner, enfin, une existence réelle à une aide dont le principe a été fixé dès la loi « DALO » du 5 mars 2007.

Créé par l'article 4 de la proposition de loi relative à la lutte contre le système prostitutionnel, le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées est abondé à hauteur de 2,8 millions d'euros par des crédits du programme « Egalité entre les femmes et les hommes » et par des recettes provenant de la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction de proxénétisme ainsi que des produits issus de cette infraction. Sa mission principale consistera à financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle créé par cette même proposition de loi.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui concentre près de la moitié des crédits de la mission, est versée chaque année à un nombre croissant de bénéficiaires (près de 1 100 000 l'année prochaine). Systématiquement sous-évaluée en loi de finances initiale, l'enveloppe consacrée à l'AAH est abondée chaque année à un niveau significatif pour faire face à la dépense effective. En 2015, ce sont encore 300 millions d'euros qui devraient être mobilisés à cette fin. Cette sous-budgétisation structurelle est problématique. Ou bien l'on considère, comme Eric Bocquet, rapporteur spécial de la commission des finances, que l'Etat doit se donner les moyens d'assumer pleinement le coût des politiques de solidarité dont il a la charge, et a par conséquent le devoir d'abonder de façon significative les crédits consacrés à l'AAH dès la loi de finances initiale ; ou bien l'on tire les conséquences de la conjoncture budgétaire en prenant des mesures structurelles de maîtrise de la dépense. En 2016, comme les années précédentes, le Gouvernement reste au milieu du gué, après avoir proposé puis renoncé à la prise en compte des revenus du patrimoine non fiscalisés – dérisoire par sa portée financière mais hautement symbolique pour les personnes handicapées.

La participation de l'Etat en direction des établissements et services d'aide par le travail (Esat) sera maintenue l'année prochaine à un niveau de 2,75 milliards d'euros. Ces crédits sont consacrés au financement de la dotation globale de fonctionnement, à celui de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et, pour un montant symbolique de 1,5 million d'euros, à la mise en œuvre d'un plan d'aide à l'investissement. De nouveau, l'Etat prévoit le gel des créations de places dans les Esat.

En 2017, le financement du fonctionnement des Esat sera transféré à l'assurance maladie. Espérons que cette réforme, qui donnera davantage de marges de manœuvre aux ARS dans la gestion des enveloppes consacrées au secteur médico-social, aidera à mieux organiser les parcours des personnes en situation de handicap et à renforcer l'offre de places en Esat, structurellement insuffisante. Comme l'a déjà souligné Colette Giudicelli, il convient malgré tout de rester attentif aux modalités concrètes de ce transfert, qui ne seront connues qu'à l'automne prochain, et de veiller à ce que les financements relatifs à la GRTH et au fonctionnement des structures, désormais confiés à deux financeurs différents, connaissent des évolutions concordantes.

L'enveloppe consacrée à la prime d'activité a été construite sur la base d'un taux de recours égal à 50 % l'année prochaine, contre 32 % pour le RSA activité. Prévoir, dès 2016, une hausse de 18 points du taux de recours pour une prestation qui, fondamentalement, diffère assez peu de l'ancien RSA activité, me paraît très optimiste. De nombreux ménages qui percevaient de façon automatique la PPE risquent de ne pas présenter de demande, ce qui n'est pas fait pour améliorer le taux de recours à la prime d'activité.

La commission des finances a adopté la semaine dernière un amendement de son rapporteur général diminuant de 650 millions d'euros le niveau des crédits en se fondant sur l'hypothèse, plus réaliste, d'un taux de recours de 32 %. Tout en partageant l'analyse pragmatique effectuée de la commission des finances pour l'année 2016, j'estime qu'il nous faudra, à l'avenir, veiller à ce que le taux de recours à la prime d'activité atteigne un niveau satisfaisant.

La participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) s'élèvera l'année prochaine à 67,6 millions d'euros. Comme en 2015, cette enveloppe inclut une contribution complémentaire de 10 millions, prélevée sur le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). L'Etat ne maintient son effort en direction des MDPH que par la mobilisation de ressources extérieures. De surcroît, dans de nombreux territoires, les départements sont très largement mis à contribution pour assurer l'équilibre financier de ces structures, insuffisamment accompagnées par l'Etat et la CNSA.

Mes auditions ont montré que la charge de travail des MDPH est difficilement soutenable. Ces dernières sont en pratique placées face à deux injonctions contradictoires : gérer un nombre croissant de tâches administratives particulièrement chronophages tout en développant l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs familles. Équation difficile à résoudre quand les moyens humains et financiers sont contraints et que le législateur leur confie de nouvelles missions.

Les directeurs de MDPH que j'ai rencontrés s'inquiètent de la mise en œuvre de l'article 21 bis du projet de loi « Santé ». Sans remettre en cause l'opportunité d'un dispositif dans lequel sont déjà engagés, à titre expérimental, vingt-trois départements, beaucoup s'interrogent sur les moyens dont disposeront les MDPH pour assurer la coordination des acteurs chargés de proposer le plan d'accompagnement global créé par cet article. En effet, aucun accompagnement financier n'est prévu pour les aider à remplir cette mission. Afin que cet article 21 bis, dont nous connaissons les attentes qu'il suscite dans le monde associatif, puisse être appliqué dans des conditions satisfaisantes, je vous proposerai un amendement qui augmente de 10 millions d'euros la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH.

Au-delà, un effort plus poussé doit être engagé dans le sens de la simplification du travail des MDPH. Certains chantiers ont déjà abouti, par exemple pour faire passer de deux à cinq ans la durée d'attribution de l'AAH aux personnes atteintes d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) ou pour délivrer de façon quasi-automatique les cartes européennes de stationnement et les cartes d'invalidité aux personnes relevant des GIR 1 et 2. D'autres prennent davantage de temps, en particulier les systèmes d'information. Si plusieurs scénarios sont encore à l'étude, les acteurs penchent pour une harmonisation à partir des systèmes d'information existants plutôt que pour leur remplacement par un dispositif unique.

En termes de gouvernance, le maintien du groupement d'intérêt public (GIP) semble privilégié par un grand nombre d'acteurs, à la fois pour garantir aux MDPH leur indépendance et pour que les associations soient pleinement parties prenantes de la prise de décision.

A l'égard des maisons départementales de l'autonomie (MDA), les avis convergent pour adopter une démarche pragmatique consistant à mutualiser les tâches là où elles peuvent l'être le plus utilement, c'est-à-dire pour l'accueil, l'information et, dans une certaine mesure, l'évaluation des besoins. Au-delà, c'est la question des contours que revêtirait une véritable politique de l'autonomie qui doit être posée : faut-il aller vers la suppression des barrières d'âge et la mise en place d'un dispositif unique de compensation de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ? La réponse n'est pas évidente et est loin de faire consensus chez les acteurs concernés.

Ainsi, s'il convient de rester prudent sur les hypothèses d'évolution des dépenses formulées par le Gouvernement, je vous proposerai malgré tout, par cohérence avec la position de la commission des finances, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'à l'article 63 qui donne un caractère pérenne au financement par l'Etat du RSA-jeunes.

Mme Evelyne Yonnet. – *Je salue le fait qu'aient été reprises sur les chibanis les propositions que nous avons présentées lors de l'audition du ministre des anciens combattants.*

M. Jean-Marie Morisset. – *Le rapport d'information d'Eric Bocquet a fait le point sur les Esat, sujet que nous connaissons bien dans nos départements. Confrontés à une concurrence de plus en plus vive, les Esat subissent la conjoncture économique et sont soumis à une contrainte budgétaire accrue, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le vieillissement des personnes prises en charge représente un défi supplémentaire. Lorsque celles-ci ont plus de 60 ans, certains départements ruraux tentent de les accueillir dans les Ehpad, où le nombre de places est limité. Souvent les départements ont décidé de construire des Ehpad pour les personnes handicapées vieillissantes. Celui des Deux-Sèvres en a réalisé deux de quarante places chacun, ce qui a libéré des places dans les Esat. Au final, ce sont les collectivités territoriales qui, indirectement, compensent le manque de places dans les Esat. Il faudra un jour clarifier les responsabilités des uns et des autres.*

M. René-Paul Savary. – L'Etat consacre 67,6 millions aux MDPH, des structures qu'il a pris la responsabilité de créer. Dans la Marne, la participation du département est supérieure à celle de l'Etat. D'où ma question : quel est le coût total de fonctionnement des MDPH, en prenant en compte les contributions de l'ensemble des financeurs ? En outre, il serait temps d'arrêter de modifier sans cesse les règles en leur imputant de nouvelles missions.

Enfin, il me semblait que l'adoption de l'amendement Ayrault entraînerait mécaniquement un taux de recours de 100 % à la prime d'activité. Qu'en est-il ?

Mme Aline Archimbaud. – Les crédits de l'économie sociale et solidaire sont-ils toujours inscrits dans cette mission ? De même, où ceux de la garantie jeunes sont-ils inscrits ?

Mme Laurence Cohen. – Ce rapport est très clair. Certaines mesures sont positives comme l'augmentation des crédits, même si elle résulte largement de transferts, l'aide à la réinsertion des chibanis, ou encore la mise en place d'un fonds pour la prévention de la prostitution. Toutefois nous déplorons l'absence de créations de places en Esat. De même, alors qu'une aide d'urgence a été annoncée pour les départements qui ne peuvent pas verser le RSA, la dotation de l'Etat n'est pas revalorisée. Ces inquiétudes nous conduisent à nous abstenir.

M. Gérard Roche. – Les MDPH, après un démarrage difficile, donnent satisfaction et des progrès ont eu lieu sur la prise en charge par l'Etat. Certes, tout n'est pas parfait et les personnels ont du mal à tenir les délais d'instruction des dossiers. Je ne suis pas a priori défavorable à la transformation des MDPH en MDA. La gouvernance sous forme de GIP a l'avantage d'impliquer les associations. Toutefois, le périmètre n'est pas le même. La stratégie d'accompagnement diffère pour une personne qui entre dans le handicap à 70 ou 80 ans, à cause de la vieillesse, ou pour une personne qui a toujours été handicapée ou qui a subi un accident jeune. Qui, du département ou de la MDA, établira les plans à la personne liés à l'APA ? Qu'en sera-t-il également des méthodes d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (Maia) ? Il ne faudrait pas qu'en voulant améliorer les choses on détruise ce qui fonctionne bien.

J'ai longtemps été favorable au placement en Ehpad des personnes prises en charge en Esat lorsqu'elles atteignent l'âge de 60 ans. Il me semblait opportun de rassembler au sein d'une même structure spécialisée toutes ces personnes, tout en favorisant le brassage de la population. Je me suis pourtant aperçu que c'était une mauvaise idée : les personnes sortant des Esat à 60 ans se mêlent mal aux personnes très âgées et dépendantes accueillies dans les Ehpad. Dans les faits, on n'observe pas de vie sociale. Je suis convaincu désormais de la nécessité de créer des Ehpad spécialisés dans l'accueil des personnes sortant des Esat.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – En effet, la création de places en Esat est gelée. Le décalage entre les besoins et les crédits disponibles reste criant et rien n'a changé depuis l'an dernier. Chaque département est contraint au bricolage pour assurer la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes. Cela durera tant que les moyens financiers n'augmenteront pas.

Les missions des MDPH ne cessent de s'accroître tandis que les moyens n'augmentent pas. Résultat, les délais d'instruction des dossiers explosent et les départements doivent compenser les manques de financement. Chacun est conscient des problèmes. Au-delà, il faut s'engager dans la voie de la simplification. Une réflexion est engagée. Des expérimentations avec la CNSA pour diminuer la lourdeur des démarches administratives sont en cours. Il faut accélérer. L'article 21 bis est une avancée sociale mais les directeurs de MDPH ne savent pas comment ils feront. Mon amendement, qui octroie dix millions supplémentaires aux MDPH, se veut un signal et les aidera à traverser cette phase de transition jusqu'en 2017.

Les méthodes de travail doivent aussi évoluer, de même que la prise en charge du handicap. Le lien avec les MDA est essentiel. La situation en France est très hétérogène : parfois le département joue un rôle prépondérant en matière de handicap, parfois ce sont les MDPH, parfois les structures coexistent. Une simplification est urgente. La mutualisation entre services est nécessaire. Espérons que cela ne restera pas un vœu pieux.

L'amendement Ayrault, s'il est adopté définitivement, ne s'appliquera qu'en 2017. La commission des finances du Sénat est partie du même constat : le taux de recours n'atteindra pas 50 %. C'est pourquoi elle a choisi de faire des économies sur cette ligne...

M. René-Paul Savary. – *Le raisonnement est le même mais les conclusions sont différentes !*

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – *C'est cela. Dans tous les cas, chacun souhaite améliorer le niveau de recours, ce qui implique une hausse des dépenses.*

Le financement de l'économie sociale et solidaire a été transféré à la mission « Economie », et la garantie jeunes relève de la mission « Travail et emploi ». Enfin, je partage certains constats de Laurence Cohen.

M. Georges Labazée. – *La transformation des MDPH en MDA a été au cœur du débat sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Nous avons décidé que la Commission exécutive (Comex) de la MDPH devait donner son accord préalable.*

Mme Nicole Bricq. – *L'amendement de notre rapporteur est l'amendement miroir de celui déposé par le rapporteur général de la commission des finances, qui a dégagé une manne en baissant le taux de recours à la prime d'activité à 32 %. Le groupe socialiste ne votera pas cet amendement. S'abriter derrière l'amendement de Jean-Marc Ayrault pour financer le vôtre, voilà une démarche très politicienne... Jean-Marc Ayrault n'a jamais prétendu que la prime d'activité ne servait à rien !*

Mme Aline Archimbaud. – *Je regrette profondément que notre commission ne se prononce pas sur les crédits de l'économie sociale et solidaire. Elle avait pourtant examiné un grand projet de loi sur celle-ci.*

Mme Claire-Lise Champion. – Un chantier est en cours entre l'Etat, la CNSA et les MDPH pour simplifier les procédures administratives et privilégier l'accompagnement individualisé des personnes en offrant des solutions à proximité des lieux de vie, en évitant l'exil dans des pays frontaliers. Une expérimentation est en cours dans 22 départements. Nous sommes à la veille de modifications majeures.

M. Daniel Chasseing. – Je prends note du gel des crédits des Esat. Qu'en est-il de la participation de l'Etat à la rémunération des travailleurs handicapés des entreprises adaptées ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – L'accord préalable de la Comex est une bonne mesure qui sécurise les associations représentant les adultes handicapés.

Madame Bricq, je suis pragmatique plutôt que politicien ! En vérité, Albéric de Montgolfier a été plus rapide que moi... Je n'ai jamais remis en cause l'opportunité de la prime d'activité. Les MDPH sont dans une situation difficile. Comme chacun sait que le taux de recours de 50 % ne sera pas atteint, j'ai simplement proposé de prélever dix millions sur les 3,95 milliards destinés à la prime d'activité pour financer les MDPH en attendant 2017.

Madame Archimbaud, dans le cadre du transfert de l'économie solidaire à la mission « Economie », les crédits ont été préservés, tout comme ceux consacrés à la rémunération des travailleurs handicapés des entreprises adaptées, qui relèvent de la mission « Travail et emploi ».

M. René-Paul Savary. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur le financement des MDPH...

Mme Élisabeth Doineau. – Je voulais poser la même question ! D'une manière générale, comme l'a titré l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, « le doute n'est plus permis » : la charge nette des départements en matière d'action sociale ne cesse de croître et ces derniers manquent de moyens. Les associations, comme celles qui gèrent les Esat ou les chantiers d'insertion, sont aussi en difficulté et les départements ne peuvent plus toujours venir à la rescousse. Je suis déçue par ce budget qui ne propose aucune solution et reste bien éloigné des besoins.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – En 2014, l'État assurait 35 % du financement des MDPH, les départements 41 % et la CNSA, 19 %. Mon amendement tient compte de la sous-consommation très probable des crédits relatifs à la prime d'activité pour réaffecter 10 millions aux MDPH. C'est un signal, même si nous ne devons pas oublier l'exigence de simplification.

La commission adopte l'amendement n° II-192.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Association des paralysés de France (APF)**
Malika Boubekour, conseiller national compensation et autonomie
- **Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (ADMDPH)**
Igor Dupin, président de l'ADMDPH, directeur de la MDPH des Ardennes
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
Aude Muscatelli, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Delphine Chaumel, adjointe à la sous-directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
Aurore Collet, cheffe de bureau budgets et performance
Olivier Montes, adjoint au chef de bureau animation et veille au service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes
- **Assemblée des départements de France (ADF)**
Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, président de la commission des politiques sociales de l'ADF
Alexandre Barbier, responsable du groupe DCI (droite, centre et indépendants)
Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**
Ronald Maire, conseiller technique - organisation territoriale - politique sanitaires et sociales
Caroline Selva, conseillère technique - autonomie et citoyenneté des personnes âgées et des personnes handicapées
- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei)**
Christel Prado, présidente
Thierry Nouvel, directeur général

- **Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées et fragiles (Fegapei)**

Marie Aboussa, directrice "Services aux adhérents"

Benjamin Oppert, conseiller auprès des régions

- **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

Geneviève Gueydan, directrice de la CNSA

Jérémy Le Fouiller, directeur de la compensation de la perte d'autonomie

Roselyne Masson, responsable du pôle partenariat institutionnel à la direction de la compensation de la perte d'autonomie

Table ronde de directeurs de MDPH

- **Maison départementale des personnes handicapées de Saône-et-Loire**

Thierry Juillet, directeur

- **Maison départementale des personnes handicapées de Charente-Maritime**

Françoise Menes, directrice

- **Maison départementale des personnes handicapées des Pyrénées-Atlantiques**

Dominique Lagrange, directeur

- **Maison départementale des personnes handicapées de Paris**

Benjamin Voisin, directeur