

N° 159

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par Mme Aline ARCHIMBAUD,

Sénatrice.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Champion, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Samia Ghali, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 et 156 (annexe n°28) (2013-2014)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. POLITIQUE DU HANDICAP : UN EFFORT FINANCIER MAINTENU DANS L'ATTENTE DE NOUVELLES RÉFORMES</b> .....	9
A. LA FEUILLE DE ROUTE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE HANDICAP : DES ENGAGEMENTS FORTS À CONCRÉTISER .....	10
B. LES RESSOURCES D'EXISTENCE DES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE .....	12
1. <i>L'allocation aux adultes handicapés : une dépense toujours dynamique</i> .....	12
2. <i>Les effets pervers de l'harmonisation des pratiques d'attribution de l'allocation     aux adultes handicapés</i> .....	14
3. <i>Le niveau de ressources des personnes handicapées : l'urgence à agir</i> .....	16
C. L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES : LA FRAGILISATION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL .....	18
1. <i>La prorogation du moratoire sur la création de places en Esat</i> .....	18
2. <i>Des Esat confrontés à la difficile conciliation entre les exigences de productivité     et leur vocation sociale</i> .....	20
3. <i>Les orientations gouvernementales en matière de secteurs protégé et adapté</i> .....	22
D. LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE INSTITUTION NOVATRICE DONT LE FONCTIONNEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ .....	25
1. <i>Une dotation de l'Etat en légère augmentation, mais une situation financière inquiétante     des fonds départementaux de compensation du handicap</i> .....	25
2. <i>Des MDPH toujours sous tension</i> .....	26
3. <i>Le maintien du statut juridique actuel</i> .....	27
<b>II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UN BUDGET EN FORTE HAUSSE, DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT DE LA PRÉCARITÉ</b> .....	29
A. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, MAIS UNE RÉFORME QUI SE FAIT ATTENDRE .....	30
1. <i>Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</i> .....	30
2. <i>La forte augmentation de la contribution de l'Etat au financement du RSA activité</i> .....	31
3. <i>L'indispensable réforme du RSA activité</i> .....	33
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS .....	33
1. <i>L'économie sociale et solidaire : un budget préservé</i> .....	33
2. <i>La baisse des crédits consacrée aux expérimentations sociales</i> .....	34
3. <i>La légère augmentation de la dotation consacrée à l'aide alimentaire</i> .....	34

<b>III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES ET DES DROITS DES FEMMES : UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF .....</b>	<b>35</b>
<b>A. L'AIDE AUX FAMILLES VULNÉRABLES.....</b>	<b>35</b>
1. <i>Des crédits en faveur de l'accompagnement des jeunes et des familles vulnérables         préservés, malgré un changement de périmètre.....</i>	35
2. <i>La hausse des crédits destinés à la protection des enfants et des familles .....</i>	36
<b>B. L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE POLITIQUE AMBITIONNEUSE DOTÉE DE CRÉDITS EN AUGMENTATION .....</b>	<b>38</b>
1. <i>Le nouvel élan donné à la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.....</i>	38
2. <i>La création d'une action dédiée à la prévention et à la lutte contre la prostitution         et la traite des êtres humains.....</i>	40
3. <i>Des dotations globalement en hausse pour les autres actions .....</i>	40
<b>C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES .....</b>	<b>42</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>45</b>
• <b>Article 75 (art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale) <b>Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage</b>.....</b>	45
• <b>Article 76 <b>Financement du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs</b>....</b>	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS .....</b>	<b>59</b>

### Les observations de la commission

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » occupe la septième place des missions les mieux dotées du projet de loi de finances pour 2014 ; ses crédits s'élèvent à **13,8 milliards d'euros**, soit une hausse de **3,2 %** par rapport à 2013.

Presque tous les programmes bénéficient d'une augmentation sensible, voire très importante, des moyens alloués. Le programme de lutte contre la pauvreté est celui qui connaît la progression de crédits la plus forte en raison d'une participation accrue de l'Etat au financement du revenu de solidarité active (RSA). Le programme consacré au handicap enregistre également une hausse de sa dotation, de même que celui relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Seul le programme dédié au financement des administrations sociales voit ses crédits diminuer.

Par la voix de sa rapporteure pour avis, **la commission salue cet effort financier** qui, dans un contexte économique et budgétaire très contraint, confirme la volonté du Gouvernement de **préserver le financement des politiques de solidarité** au profit des personnes les plus vulnérables.

S'agissant de la **politique du handicap**, elle se félicite de la dynamique engagée depuis 2012, qui s'est récemment traduite par la réunion du Comité interministériel du handicap. La feuille de route élaborée à cette occasion fixe des objectifs ambitieux en termes de scolarisation, d'accès à l'emploi, d'accessibilité, d'accompagnement et de gouvernance. La commission sera très attentive à la mise en œuvre de ces engagements, qui ont globalement été très bien accueillis par le monde associatif. Elle insiste toutefois sur la nécessité d'une réflexion approfondie sur le niveau de ressources des personnes handicapées, laquelle devra conduire à des mesures concrètes à l'occasion de la prochaine Conférence nationale du handicap.

Concernant la **politique de lutte contre la pauvreté**, la commission considère que le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté au début de cette année, est une réponse forte et structurée à la progression très inquiétante de la précarité en France. Un sujet demeure cependant en suspens : la réforme du RSA activité et du RSA jeunes. La commission estime qu'il est urgent de s'y atteler.

Enfin, elle se félicite de l'engagement du Gouvernement en faveur de la **politique d'égalité entre les femmes et les hommes**, comme en témoigne l'augmentation pour la deuxième année consécutive des crédits dédiés.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi qu'aux articles rattachés 75 et 76.**



Mesdames, Messieurs,

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dispose de **13,8 milliards d'euros** de crédits pour 2014, en hausse de **3,2 %** par rapport à 2013.

Presque tous les programmes bénéficient d'une augmentation sensible, voire très importante, des moyens alloués : 272 millions d'euros supplémentaires pour le programme « Handicap et dépendance », 171 millions pour le programme « Lutte contre la pauvreté », 2,9 millions pour le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », enfin, 0,8 million pour le programme « Egalité entre les femmes et les hommes ».

Dans un contexte où les économies en matière de dépenses publiques apparaissent comme une condition impérative au rétablissement des finances publiques, **l'effort financier ainsi consenti, au nom des valeurs de solidarité et d'égalité, mérite d'être salué. Aussi votre rapporteure est-elle favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'aux articles 75 et 76 rattachés.**

Elle a souhaité, cette année, s'intéresser plus spécifiquement à la politique du handicap, dont une partie des crédits est retracée dans le programme « Handicap et dépendance », qui concentre à lui seul plus de 80 % du budget de la mission.

Dès le début du quinquennat, le Gouvernement s'est résolument engagé pour **une politique du handicap volontariste** comme en témoigne la décision d'inclure dans tous les projets de loi un volet handicap et l'élaboration d'un troisième plan autisme. Cette impulsion politique forte s'est manifestée plus récemment à l'occasion du Comité interministériel du handicap du 25 septembre dernier, qui a donné lieu à un relevé de décisions particulièrement riche.

Pour des raisons évidentes de calendrier, celles-ci n'ont pu trouver leur traduction budgétaire dans le présent projet de loi de finances. Votre rapporteure veillera toutefois à ce qu'elles le soient l'année prochaine.

Si les associations représentant les personnes handicapées et leurs familles, qu'elle a auditionnées, ont unanimement salué la tenue de ce comité et la volonté du Gouvernement de faire avancer l'inclusion des personnes handicapées, toutes attendent désormais la réalisation concrète des engagements pris.

Dans le cadre du présent avis budgétaire, votre rapporteure entend, pour sa part, insister sur **plusieurs sujets** qu'elle estime devoir être abordés lors de la prochaine Conférence nationale du handicap qui se tiendra courant 2014 : les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le niveau des ressources d'existence des personnes handicapées, la fragilité économique des établissements et services d'aide par le travail (Esat), le fonctionnement encore insatisfaisant des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).



## I. POLITIQUE DU HANDICAP : UN EFFORT FINANCIER MAINTENU DANS L'ATTENTE DE NOUVELLES RÉFORMES

Doté de **11,4 milliards d'euros pour 2014**, soit une **hausse de 2,4 %** par rapport à 2013, le programme 157 « **Handicap et dépendance** » couvre près de 83 % des crédits de la mission et se compose de **six actions** :

- l'action 01 « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » correspond à la **contribution de l'Etat au financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**. Son montant est porté à 64,4 millions ;

- l'action 02 « Incitation à l'activité professionnelle » contribue au **financement de l'activité des établissements et services d'aide par le travail (Esat)**. Elle bénéficie d'une dotation de 2,7 milliards ;

- l'action 03 « Ressources d'existence », dont les crédits s'élèvent à 8,6 milliards, représente 75 % des crédits du programme et permet de financer **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;

- l'action 04 « Compensation des conséquences du handicap », dotée d'une enveloppe de 15,8 millions, comprend pour l'essentiel les subventions versées aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels ;

- l'action 05 « Personnes âgées » (2,4 millions) permet le versement de subventions à des associations nationales et le financement du plan de lutte contre la maltraitance ;

- enfin, l'action 06 « Pilotage du programme » est dotée de 4,1 millions, servant à subventionner les associations nationales représentant les personnes handicapées, les centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (Creai) et les centres d'information pour la surdité (CIS), ainsi qu'à participer au financement de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

**Ces crédits représentent une part certes importante mais non exhaustive de l'argent public destiné aux personnes handicapées. D'autres financements entrent en compte :**

- les crédits en provenance de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social gérés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)<sup>1</sup> et destinés à assurer le financement des établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées ;

---

<sup>1</sup> A l'Ondam médico-social s'ajoute le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie, recette directement affectée à la CNSA.

- les crédits relatifs aux pensions d'invalidité et aux rentes d'accidents du travail ;

- les crédits consacrés par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) à l'allocation d'éducation pour enfant handicapé (AEEH), la majoration pour parent isolé (MPI) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;

- enfin, les crédits de l'Ondam alloués à la réalisation des créations prévues par les plans pluriannuels spécifiques à certains publics handicapés, tels que les personnes atteintes d'autisme, les traumatisés crâniens ou les personnes polyhandicapées.

Cette année, **l'examen des crédits du programme 157 intervient dans un contexte particulier** puisque s'est tenu le 23 septembre dernier le premier Comité interministériel du handicap, au cours duquel le Gouvernement a rendu publique sa feuille de route en matière de politique du handicap, en présence des associations membres du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

#### ***A. LA FEUILLE DE ROUTE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE HANDICAP : DES ENGAGEMENTS FORTS À CONCRÉTISER***

Créé en 2009 pour renforcer le pilotage interministériel de la politique du handicap, le **Comité interministériel du handicap** n'avait jamais été convoqué, au-delà de sa réunion d'installation. Il s'agit donc **d'une première dont votre rapporteure se félicite.**

La feuille de route gouvernementale, que la ministre chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Marie-Arlette Carlotti, est venue présenter devant votre commission, comprend cinq grands axes :

- Le premier est celui de **la jeunesse**. Le Gouvernement a annoncé sa volonté de proposer un contrat à durée indéterminée (CDI) aux 28 000 auxiliaires de vie scolaire (AVS), aujourd'hui employés sur des contrats précaires, et de créer un diplôme d'Etat d'accompagnant. Une consultation des partenaires sociaux et des organisations syndicales de la fonction publique sera également conduite afin d'ouvrir un droit à la formation des parents d'enfants handicapés ;

- Le deuxième axe concerne **l'emploi**. L'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées seront facilités à travers la négociation sur la formation professionnelle, le renforcement de l'obligation de reclassement professionnel des salariés devenus inaptes ou encore la reconnaissance des travailleurs handicapés indépendants ;

• Le troisième axe a trait à **l'accessibilité**. Le développement de l'accessibilité universelle est affirmé comme une priorité gouvernementale. L'accessibilité du cadre bâti, de la voirie et des transports souffre d'un retard important qui compromet l'échéance de 2015. Face à ce constat, le Gouvernement a décidé, en s'appuyant sur les préconisations du rapport de votre collègue Claire-Lise Champion<sup>1</sup>, de passer à la vitesse supérieure en mettant en place des agendas d'accessibilité programmé (Ad'Ap) par voie d'ordonnance, de mobiliser des fonds de la caisse des dépôts et consignations et de la banque publique d'investissement, de recruter 1 000 ambassadeurs de l'accessibilité. Une concertation entre tous les acteurs concernés est engagée depuis le mois d'octobre, sous la présidence de Claire-Lise Champion ;

• Le quatrième axe est relatif à **l'accompagnement médico-social et à l'accès aux soins**. Dans la continuité du plan autisme présenté en mai dernier, l'accompagnement des enfants handicapés sera facilité grâce à la prise en charge intégrale des frais de transport vers les centres d'action médico-sociale précoce (Camps) et les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Pour faciliter l'accès des personnes handicapées aux soins courants, une offre de santé sera développée sur chaque territoire à partir de l'identification par les agences régionales de santé (ARS) de lieux de soins accessibles ;

• Le cinquième axe concerne **la gouvernance et la mobilisation de la société**. Un réseau de référents handicap est actuellement mis en place dans les différentes administrations centrales afin de promouvoir l'approche transversale de la politique du handicap ; il est également prévu de décliner la présente feuille de route dans les territoires *via* les ARS. Enfin, le Gouvernement souhaite mobiliser l'ensemble de la société, au-delà des seuls pouvoirs publics et des associations représentant les personnes handicapées et leurs familles, pour donner une vision positive de l'inclusion.

Un premier bilan de cette feuille de route sera présenté à l'occasion de la Conférence nationale du handicap qui se tiendra en 2014.

Les associations auditionnées par votre rapporteure ont unanimement salué la tenue de ce premier Comité interministériel du handicap et le volontarisme du Gouvernement pour faire avancer l'inclusion des personnes handicapées. Certaines regrettent toutefois le manque de priorisation des objectifs. Toutes attendent désormais la réalisation concrète des engagements pris.

---

<sup>1</sup> Claire-Lise Champion, « Réussir 2015 », rapport au Premier ministre, mars 2013.

## **B. LES RESSOURCES D'EXISTENCE DES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE**

### **1. L'allocation aux adultes handicapés : une dépense toujours dynamique**

#### **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**

La loi « Handicap » du 11 février 2005 a opéré une distinction fondamentale entre la compensation des surcoûts liés au handicap, prise en charge par la prestation de compensation du handicap (PCH) financée par le conseil général, et le revenu minimum *stricto sensu* financé par l'Etat, prenant la forme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

- L'AAH permet de garantir un revenu minimum aux personnes handicapées **âgées de 20 à 60 ans**. Le droit à l'allocation n'est ouvert que lorsque la personne handicapée ne peut prétendre à un avantage vieillesse, invalidité ou rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à celui de l'AAH.

Pour pouvoir bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit remplir un certain nombre de conditions d'âge, d'incapacité, de résidence et de nationalité ainsi que de ressources. L'AAH peut être complétée par le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome.

- Pour être reconnue handicapée, la personne doit présenter :

- soit **un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 %** (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ;

- soit **un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 % et inférieur à 80 %** (article L. 821-2 du même code). Dans ce cas, le droit à l'AAH n'est ouvert que si l'intéressé présente une « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* »<sup>1</sup> (RSDAE) du fait de son handicap, reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Le droit à l'AAH est accordé par les CDAPH siégeant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). L'allocation est ensuite versée, selon le cas, par la caisse d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole.

- Le versement de l'AAH prend fin à l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'incapacité de 50 % à 79 %, le bénéficiaire relevant alors du régime de retraite pour inaptitude. En cas d'incapacité d'au moins 80 %, une AAH différentielle (c'est-à-dire une allocation mensuelle réduite) peut être versée au-delà de l'âge minimum légal de départ à la retraite en complément d'une retraite inférieure au minimum vieillesse.

<sup>1</sup> Cette notion, introduite par la loi de finances pour 2007, a remplacé celle précédemment en vigueur « d'impossibilité de se procurer un emploi ».

L'AAH représente la principale dépense du programme 157, avec **8,4 milliards d'euros de crédits prévus en 2014**, soit une hausse de 3 % par rapport aux crédits ouverts en 2013.

Ce montant intègre :

- un « effet volume » correspondant à l'évolution du nombre de bénéficiaires. Depuis 2008, l'augmentation du nombre d'allocataires est notable. Elle résulte de plusieurs facteurs : la revalorisation des plafonds de ressources de l'AAH, l'impact de la crise économique, le décalage de l'âge d'ouverture des droits à pension de retraite. Selon les prévisions disponibles, **le cap du million d'allocataires devrait être franchi en 2013 et dépassé en 2014**.

On constate toutefois une progression moins soutenue du nombre de bénéficiaires depuis fin 2012 qui s'explique par la démarche engagée, depuis 2011, par le ministère, en lien avec la CNSA, pour harmoniser les pratiques locales d'attribution de l'AAH, en particulier pour les personnes présentant un taux d'incapacité permanente inférieur à 80 % (cf. *infra*).

**Tableau n° 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH depuis 2008**

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de bénéficiaires	832 796	862 157	892 130	956 589	996 663	1 012 900	1 028 200

Source : Ministère des affaires sociales

- un « effet prix » correspondant à la revalorisation annuelle de l'AAH. Après avoir vu son montant augmenter de 25 % entre 2008 et 2012, **l'AAH est désormais revalorisée au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, conformément au montant prévisionnel de l'inflation (1,75 % au 1<sup>er</sup> septembre 2013)**.

Tableau n° 2 : Evolution du montant de l'AAH depuis 2007

*(en euros/mois)*

Echéances	Taux de revalorisation	Montant d'AAH correspondant
Au 31 décembre 2007	1,10 %	621,27
1 <sup>er</sup> janvier 2008	3,90 %	628,10
1 <sup>er</sup> septembre 2008	2,20 %	652,60
1 <sup>er</sup> avril 2009	2,20 %	666,96
1 <sup>er</sup> septembre 2009	2,20 %	681,63
1 <sup>er</sup> avril 2010	2,20 %	696,63
1 <sup>er</sup> septembre 2010	2,20 %	711,95
1 <sup>er</sup> avril 2011	2,20 %	727,61
1 <sup>er</sup> septembre 2011	2,20 %	743,62
1 <sup>er</sup> avril 2012	2,20 %	759,98
1 <sup>er</sup> septembre 2012	2,20 %	776,59
1 <sup>er</sup> septembre 2013	1,75%	790,18

## 2. Les effets pervers de l'harmonisation des pratiques d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés

Votre rapporteure rappelle que **la réforme de l'AAH intervenue en 2011 a**, sous couvert d'harmonisation des pratiques d'attribution et de réduction des disparités territoriales, **exclu du bénéfice de l'allocation d'anciens titulaires** (cf. encadré ci-dessous).

Aussi, elle regrette que cette année encore, le Gouvernement n'ait pas pris la mesure des difficultés unanimement constatées sur le terrain pour revenir sur cette réforme.

### La réforme de l'AAH de 2011

Pour endiguer la montée en charge des dépenses d'AAH et harmoniser les pratiques d'attribution entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), **le Gouvernement issu de la précédente majorité a procédé, au cours de l'année 2011, à une réforme de l'AAH par voie réglementaire.**

Celle-ci comportait trois volets.

- **L'obligation de déclaration trimestrielle des ressources**

Le premier volet a modifié les règles de déclaration des ressources pour le bénéfice de l'AAH.

Jusqu'en 2011, la condition de ressources pour le droit à l'AAH s'appréciait au regard des revenus perçus au cours de l'année civile de référence, c'est-à-dire l'avant-dernière année précédant la période de paiement.

Les nouvelles règles en vigueur opèrent désormais une distinction entre, d'une part, les bénéficiaires de l'AAH inactifs ou travaillant en établissement et service d'aide par le travail (Esat), d'autre part, ceux exerçant une activité professionnelle en milieu ordinaire.

Pour ces derniers, **la condition de ressources s'apprécie à présent au regard des revenus perçus au cours du trimestre de référence.** Ce dernier s'entend des trois mois civils précédant la période de droit à l'allocation. La situation demeure inchangée pour les bénéficiaires de l'AAH inactifs et pour ceux travaillant en Esat.

L'instauration de plafonds de ressources trimestriels implique donc que les personnes concernées doivent remplir **tous les trois mois une déclaration de leurs ressources**, même si celles-ci n'ont pas changé.

Il en résulte, pour les personnes handicapées, des démarches administratives supplémentaires, alors que leur vie quotidienne est déjà semée de déclarations et de formulaires à remplir.

- **Une appréciation *a minima* de la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi »**

Le deuxième volet de la réforme a consisté à préciser les conditions d'appréciation, par les MDPH, de la notion de « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* », qui permet à une personne, dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 %, de bénéficier de l'AAH.

Désormais, pour évaluer la « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* », **seul le handicap, sous son aspect médical, est pris en compte.** L'environnement économique et social du demandeur - par exemple, sa chaîne de déplacement ou le bassin d'emploi dans lequel il vit - ne fait pas partie des critères d'appréciation.

En conséquence, cette approche *a minima* fonctionne comme **un « filtre » excluant du bénéfice de l'AAH des personnes anciennement titulaires.** Le précédent gouvernement en attendait d'ailleurs une économie de près de 74 millions d'euros.

• **La limitation de la durée d'octroi de l'AAH**

Le troisième volet de la réforme a porté sur **la durée d'attribution de l'AAH**. Jusqu'à présent, celle-ci était accordée pour une période de un an à cinq ans, quel que soit le taux d'incapacité du bénéficiaire, période à l'issue de laquelle il était procédé à un réexamen de sa situation.

Désormais, la durée d'attribution est différente selon que la personne présente un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un taux compris entre 50 % et 79 % avec RSDAE. Dans le premier cas, la prestation est toujours accordée pour une période d'au moins un an et au plus égale à cinq ans. En revanche, dans le second cas, la période d'attribution est dorénavant limitée à une ou deux années au mieux.

Or, **le réexamen de la situation des allocataires dans un délai de deux ans au maximum est une ineptie**, lorsqu'on sait qu'il faut, en moyenne, plus de huit mois aux MDPH pour traiter un dossier. Une telle décision encombre un peu plus ces structures, déjà fortement mises à contribution.

\*\*\*

L'ensemble de ces mesures a suscité de **très vives protestations de la part des associations de personnes handicapées**. Et pour cause : sous le prétexte de clarifier les modalités d'attribution de l'AAH et de les harmoniser, elles en ont restreint les conditions d'octroi.

**3. Le niveau de ressources des personnes handicapées : l'urgence à agir**

La question des conditions d'attribution de l'AAH soulève celle, plus large, du niveau de ressources des personnes handicapées (parmi lesquelles figurent aussi les pensions d'invalidité et les rentes d'accidents du travail).

Malgré le peu de données statistiques disponibles en la matière, l'on sait aujourd'hui que **les personnes handicapées font partie des publics les plus exposés au risque de pauvreté**<sup>1</sup>. Cette surexposition est liée aux difficultés d'accès à l'emploi (en France, le taux de chômage des personnes handicapées est deux fois plus important que celui de l'ensemble de la population active), aux dépenses incompressibles résultant du handicap (aides techniques, aides humaines, soins, déplacement, etc.), à la compensation partielle de ces dépenses par les dispositifs publics.

Selon l'association des paralysés de France (APF), **2 millions de personnes handicapées vivraient aujourd'hui dans la précarité**.

---

<sup>1</sup> Cf. *Rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France, décembre 2012.*



Or ce sujet n'a pas été directement abordé lors de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012, ni inscrit au programme du Comité interministériel du handicap du 23 septembre dernier.

A l'issue de ce comité, le Premier ministre a simplement chargé François Chérèque, inspecteur des affaires sociales, d'animer à partir du début de l'année 2014, dans le cadre de sa mission de suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, un groupe de travail visant à « *évaluer les difficultés financières des personnes handicapées en situation de précarité et d'identifier les freins spécifiques dans l'accès aux droits sociaux* ». Les conclusions devront être présentées à la Conférence nationale du handicap de l'année prochaine.

Votre rapporteure demande avec force au Gouvernement de **se saisir urgemment de la question de la précarité des personnes handicapées** afin que des solutions concrètes soient apportées lors de la prochaine Conférence nationale du handicap.

## **C. L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES : LA FRAGILISATION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL**

### **1. La prorogation du moratoire sur la création de places en Esat**

Les crédits demandés au titre de l'incitation à l'activité professionnelle s'élèvent pour 2014 à **2,7 milliards d'euros**, soit une hausse de **1 %**. Ils sont destinés à financer d'une part, les établissements et services d'aide par le travail (Esat), d'autre part, l'aide au poste qui leur est versée au titre de la rémunération garantie des travailleurs handicapés.

#### **Les établissements et services d'aide par le travail (Esat)**

Nés en 1964 pour donner accès au travail à des populations qui en étaient exclues (on parle alors de centres d'aide par le travail - CAT -), les Esat, établissements médico-sociaux, accueillent, sur orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), **des adultes handicapés, à partir de l'âge de 20 ans, ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale**, et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire.

Les Esat, qui relèvent du **secteur dit protégé**, ont une **double vocation** :

- **médico-sociale et éducative** : ils offrent une solution durable d'activité à caractère professionnel pour des personnes dont la capacité de travail est très faible. Grâce aux actions de soutien personnalisées et individualisées, la personne handicapée gagne en autonomie et responsabilité ;

- **économique** : l'activité de production des personnes en Esat est créatrice d'une valeur ajoutée qui est redistribuée aux travailleurs handicapés sous forme de rémunération.

Ces deux objectifs ont en commun de créer les conditions d'une ouverture sur le milieu ordinaire et de faire du travail protégé une composante du parcours d'insertion des personnes handicapées.

Aujourd'hui, sur les 680 000 personnes handicapées ayant une activité professionnelle, **110 000 travaillent en Esat** ; une majorité sont handicapées mentales ou psychiques, rémunérées à hauteur de 55 % à 110 % du Smic.

L'Etat finance l'ensemble des dépenses de fonctionnement (rémunération des encadrants et soutiens médico-sociaux) ainsi que la plupart des dépenses d'investissement. Mais il revient aux Esat de financer, sur leur « budget économique » (leur chiffre d'affaires), les salaires des travailleurs handicapés, les équipements professionnels et les coûts de fonctionnement.

Chaque Esat est financé au moyen d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) validée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et versée à l'établissement par douzième.

• La première enveloppe, d'un montant de **1,4 milliard** d'euros, a pour objet de financer les **119 211 places autorisées** dans les Esat, en prenant en compte une revalorisation annuelle de la masse salariale des établissements de 1 %.

Le nombre de places autorisées reste inchangé par rapport à 2013. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le Gouvernement a en effet choisi de **prolonger, en 2014, le moratoire sur la création de places en Esat commencé l'année dernière**.

Pour rappel, il avait été annoncé lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 organisée par le précédent gouvernement, la création de 10 000 places supplémentaires en Esat en cinq ans. A ce jour, 6 400 auraient vu le jour.

Le Gouvernement justifie sa décision par la nécessité de porter dorénavant l'effort sur **la modernisation du secteur**. Il s'avère en effet que les Esat figurent parmi les structures les plus anciennes du secteur médico-social et connaissent des besoins importants en termes de mise aux normes, auxquels ils ne peuvent souvent répondre faute principalement de fonds propres (ces structures sont majoritairement associatives).

Les crédits du présent programme intègrent d'ailleurs une dotation de **3,5 millions d'euros destinée aux opérations d'investissement des Esat**, soit un montant en augmentation par rapport aux années précédentes (1 million en 2011 et 2012 ; 2,5 millions en 2013). Le projet annuel de performance annexé au projet de loi précise que cette dotation sera notamment utilisée dans le cadre d'une aide à l'acquisition d'équipement matériel et mobilier à des fins de modernisation.

Cependant, ainsi que l'a fait remarquer l'Union nationale des associations de parents d'enfants handicapés (Unapei) à votre rapporteure, **consacrer un montant de 3,5 millions d'euros pour la restructuration des 1 400 Esat** que compte le pays (soit 2 500 euros par Esat) est **une goutte d'eau** lorsqu'on sait que le coût d'une mise aux normes est estimé à 30 000 euros par place.

Pour cette association, **la véritable explication** du gel des créations de places est à chercher **dans le projet de loi de décentralisation** en cours d'examen au Parlement. Son troisième volet, relatif au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, prévoit en effet de confier aux départements, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les compétences de programmation, d'autorisation et de tarification des Esat. Dans l'attente de ce transfert de compétences, l'Etat ne souhaite pas s'engager sur la création de nouvelles places.

Si votre rapporteure comprend le poids des contraintes budgétaires, elle estime toutefois qu'**un tel moratoire ne saurait se prolonger trop longtemps** sous peine de placer certaines associations gestionnaires d'Esat devant de sérieuses difficultés d'organisation et de développement.

Elle juge en outre **le plan d'aide à l'investissement insuffisant** pour satisfaire à l'ensemble des besoins de modernisation.

• La seconde enveloppe, d'un montant de **1,2 milliard** d'euros, est destinée à financer l'aide au poste versée aux Esat au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). La GRTH permet la compensation d'une partie des charges supportées par les Esat au titre de la rémunération, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs admis dans ces établissements. Les crédits ouverts pour 2014 correspondent au financement de la compensation servie pour la rémunération de l'ensemble des travailleurs handicapés orientés et accompagnés dans les 119 211 places autorisées. Ils tiennent compte des effets de la hausse des cotisations vieillesse et de la revalorisation du Smic.

## **2. Des Esat confrontés à la difficile conciliation entre les exigences de productivité et leur vocation sociale**

Votre rapporteure tient à alerter sur les difficultés auxquelles sont confrontées les Esat tant sur le plan budgétaire que social.

Selon Gérard Zribi, président de l'association nationale des directeurs et cadres d'Esat (Andicat)<sup>1</sup>, **30 % à 40 % de ces structures sont aujourd'hui déficitaires**. Cette situation s'explique d'abord par **l'érosion des subventions publiques** constatée depuis une vingtaine d'années. « *Une place en Esat est financée par l'Etat à hauteur de 11 500 euros par an* », note-t-il. « *C'est 20 % à 30 % de moins qu'en Allemagne. De plus, cette enveloppe est gelée depuis vingt ans : son montant s'érode donc de 2 % à 3 % par an.* »

A cela s'ajoute **les effets de la crise économique et de la mondialisation** sur les activités traditionnelles des Esat. La sous-traitance industrielle et le conditionnement, par exemple, ont été largement délocalisés dans les pays à bas coûts, ce qui oblige les Esat à élargir l'éventail de leurs activités, notamment dans les services (espaces verts, entretien de locaux, blanchisserie industrielle...). Selon Daniel Hauger, président du Groupement des Esat, « *la crise nous oblige à réinventer le modèle des Esat. [...] Leur avenir passe par l'innovation et une réorientation de l'offre de services en fonction des besoins et des exigences de nos donneurs d'ordres, mais sans jamais perdre de vue que cette stratégie économique doit être au service d'un projet humain.* »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Liaisons sociales*, « Grosse pression sur les Esat », n° 146, novembre 2013.

<sup>2</sup> Article précité.

Les activités à plus forte valeur ajoutée ne conviennent cependant pas aux travailleurs les plus lourdement handicapés, ce qui risque de pousser certains Esat à devenir trop sélectifs. Pour Eric Blanchet, directeur général de l'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (Adapt), « *certaines travailleurs handicapés, qui avaient leur place en Esat, il y a vingt ans, ne l'ont plus aujourd'hui* »<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, tout l'enjeu réside dans **la formation et la qualification des travailleurs handicapés**. C'est d'ailleurs l'une des priorités identifiées par le Comité interministériel du handicap.

#### **Les conclusions du Comité interministériel du handicap en matière d'accès des personnes handicapées à la formation professionnelle**

Le faible niveau de qualification des personnes handicapées représente le principal frein à leur accès et à leur maintien dans l'emploi : 53 % d'entre elles ont un niveau de scolarisation inférieur au second cycle du secondaire (contre 28 % de la population totale) et elles sont trois fois moins nombreuses à accéder à l'enseignement supérieur (9 % contre 28 %). Néanmoins, depuis la loi du 11 février 2005, plus de 75 000 personnes handicapées entrent en formation chaque année, contre 50 000 avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le Comité interministériel du handicap prévoit tout d'abord d'**inclure un volet handicap dans la réforme de la formation professionnelle** qui sera prochainement débattue au Parlement.

Il propose ensuite d'agir sur :

- l'accès à l'**alternance** : cette problématique est intégrée dans la consultation des partenaires sociaux, des acteurs territoriaux et des organismes consulaires engagée en septembre dernier ;

- la prise en charge des formations en période d'**arrêt de travail** : la formation doit également être conçue comme un outil de prévention du risque de désinsertion professionnelle, en particulier en cas de risque d'inaptitude. Bien que la formation des personnes en arrêt de travail soit possible depuis 2010, elle est en pratique très limitée ;

- l'**adaptation des contenus pédagogiques** des formations : le Gouvernement passera un marché interministériel pour l'élaboration d'outils pédagogiques communs à destination des écoles de la fonction publique, et un guide de l'accessibilité pédagogique destiné aux centres de formation sera édité ;

- l'accès aux **études supérieures** : à l'instar de ce qui a été mis en place par certaines régions ou académies, les partenariats entre les principaux acteurs locaux de l'orientation, de la formation et de l'insertion professionnelle et les acteurs économiques seront développés. Un séminaire sera organisé début 2014 pour promouvoir ces démarches et essaimer les bonnes pratiques.

---

<sup>1</sup> Article précité.

### **3. Les orientations gouvernementales en matière de secteurs protégé et adapté**

Partant du constat que, malgré les dispositions incitatives de la loi « Handicap » de 2005, le taux de sortie des travailleurs handicapés exerçant en Esat ou en entreprise adaptée (EA) vers le milieu ordinaire de travail reste très faible, le Comité interministériel du handicap insiste sur **la nécessité de développer les passerelles entre le secteur protégé, le secteur adapté et les entreprises**. Plusieurs leviers sont identifiés :

- sur le modèle du dispositif Passmo (cf. encadré), la mise à disposition de travailleurs handicapés d'Esat ou d'EA dans les entreprises ou les administrations sera encouragée ;

- dans le but d'assurer le repérage des personnes handicapées susceptibles de rejoindre le milieu de travail ordinaire, une évaluation régulière et standardisée du potentiel d'employabilité hors Esat ou EA sera effectuée au moment de l'orientation par la MDPH et tout au long du parcours professionnel ;

- afin d'encourager la mobilité des travailleurs handicapés du secteur adapté vers les entreprises, des objectifs de promotion de mobilité externe seront fixés aux EA ;

- le pilotage des Esat sera désormais axé sur la facilitation des sorties par un accompagnement des travailleurs accédant au milieu ordinaire ;

- des travaux sont actuellement en cours pour améliorer la reconnaissance et le développement des compétences en Esat, tant au niveau des travailleurs handicapés que des moniteurs d'atelier qui les encadrent ;

- pour tenir compte de la fatigabilité des travailleurs handicapés et accompagner leur vieillissement, la mise en œuvre du temps partiel en Esat sera facilitée.

### Le dispositif Passmo

Afin de faciliter l'insertion en milieu ordinaire des personnes handicapées employées en Esat, une convention, signée le 5 mai 2009 par l'Etat, l'Agefiph<sup>1</sup> et l'Apajh<sup>2</sup>, a mis en place un **dispositif expérimental de passerelle vers le milieu ordinaire** (Passmo) couvrant quatre régions (Bretagne, Ile-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) de mai 2009 à fin 2011.

Ce dispositif repose sur la signature d'une **convention d'appui entre l'Etat et le nouvel employeur**. La personne handicapée peut être embauchée soit sous contrat à durée indéterminée (CDI), soit sous contrat à durée déterminée (CDD) d'une durée minimale de douze mois.

La particularité de l'expérimentation réside dans **l'attribution, par l'Etat, d'une aide financière spécifique de 2 100 euros par an pendant trois ans**. Cette aide peut servir soit à accompagner l'entreprise dans son processus d'embauche et d'intégration du travailleur handicapé, soit à l'Esat s'il réalise lui-même le suivi de cette personne.

Au cours des trois exercices 2009, 2010 et 2011, **188 contrats ont été signés** dont 28 sont arrivés à leur terme et 14 ont été interrompus. Pour les contrats signés en 2011 pour une durée maximale de trois ans, le financement s'est poursuivi en 2012 et 2013.

Cette expérimentation n'a toutefois **pas été renouvelée**. Chargée de l'évaluer, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a estimé que « *le dispositif n'a pas permis une progression plus dynamique des embauches dans les régions concernées que dans les régions hors Passmo* ».

Auditionné par votre rapporteure, le président de l'Apajh a regretté le coup d'arrêt porté à ce dispositif innovant. Dans une lettre que lui a adressée la ministre chargée des personnes handicapées, celle-ci reconnaît pourtant que « *les travaux menés par l'Apajh, et particulièrement le dispositif Passmo, dont les enseignements sont riches, ont été extrêmement utiles dans le cadre des réflexions préparatoires au Comité interministériel du handicap et ont permis d'éclairer les décisions qui ont été prises* ».

**Le développement des passerelles entre secteur protégé, secteur adapté et entreprises** figure en effet parmi les principales orientations du Comité interministériel du handicap. Aussi, **votre rapporteure invite à s'interroger sur la possibilité de renouveler la démarche initiée par le dispositif Passmo**.

<sup>1</sup> Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

<sup>2</sup> Association pour adultes et jeunes handicapés.

Le Comité interministériel du handicap note également que, si les Esat et les EA ont développé une grande diversité d'activités, de métiers et de compétences, **le manque de lisibilité du secteur nuit à leur développement**, notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des demandes de marchés publics.

Aussi, il est prévu la création d'une base de données nationale référençant l'ensemble des structures Esat/EA afin de faciliter leur mise en relation avec les clients potentiels. Cette interface unique devrait permettre d'augmenter le volume d'achats des secteurs protégé/adapté et d'accroître *in fine* l'emploi des personnes handicapées.

### **Les entreprises adaptées : la question des aides au poste**

Les entreprises adaptées (anciennement dénommées ateliers protégés) relèvent, depuis 2005, du milieu ordinaire et non plus du milieu protégé. Elles ont néanmoins une vocation sociale spécifique qui se traduit par l'obligation d'employer au moins 80 % de travailleurs handicapés. Présentes dans des secteurs d'activité très divers (industrie, services), elles sont une passerelle vers les entreprises classiques.

Les entreprises adaptées se doivent d'ajuster leur activité économique à leurs salariés, ce qui requiert de leur part de consacrer un temps important non seulement à l'aménagement technique des postes de travail, mais également à un encadrement adapté et personnalisé, par définition plus important que dans le milieu ordinaire classique.

Pour compenser cet investissement, l'Etat leur verse une aide au poste, dont le montant est de 80 % du Smic brut par mois. Cette dotation est retracée dans la mission « Travail, emploi ».

Le **Pacte pour l'emploi en entreprises adaptées 2012-2014**, signé entre le gouvernement issu de la précédente majorité et les acteurs du secteur en décembre 2011, prévoyait **le financement de 1 000 aides au poste supplémentaires par an, pendant trois ans**, afin d'atteindre l'objectif de 22 536 aides au terme du Pacte.

Si cet engagement a été honoré les deux premières années, **il est stoppé en 2014** sans qu'aucune concertation avec les signataires du Pacte n'ait été engagée.



***D. LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES :  
UNE INSTITUTION NOVATRICE DONT LE FONCTIONNEMENT DOIT  
ÊTRE AMÉLIORÉ***

**1. Une dotation de l'Etat en légère augmentation, mais une situation financière inquiétante des fonds départementaux de compensation du handicap**

• Le programme 157 comprend **la participation de l'Etat au fonctionnement des MDPH**. L'Etat est, en effet, après les conseils généraux (39 % des financements) et avant la CNSA (21 %), le deuxième financeur de ces structures.

Sa dotation s'élève pour 2014 à **64,4 millions d'euros**, soit une augmentation de **2,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Elle permettra d'une part, de couvrir la contribution de l'Etat au fonctionnement général des MDPH, d'autre part, de compenser financièrement les vacances d'emplois au titre des personnels initialement mis à disposition par l'Etat et qui soit sont partis en retraite, soit ont réintégré leur administration d'origine sans être remplacés par des personnels de même statut.

• En application de la loi « Handicap » de 2005, chaque MDPH gère un **fonds départemental de compensation du handicap**, qui lui permet d'accorder des aides financières aux personnes handicapées afin qu'elles puissent faire face aux frais de compensation restant à leur charge après déduction de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Ces fonds sont financés, sur la base du volontariat, par différents contributeurs : l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales et les mutuelles.

Aujourd'hui, **les principaux financeurs sont les caisses primaires d'assurance maladie et les conseils généraux**, l'Etat intervenant de manière très aléatoire. Après avoir brutalement suspendu sa participation en 2008 et 2009, il s'est réengagé à hauteur de 11 millions d'euros sur trois ans à partir de 2011. Les fonds de compensation ont ainsi été abondés de 4 millions d'euros en 2011, puis à nouveau de 4 millions en 2012. Le reliquat des crédits, soit 3 millions, a été versé en 2013.

Les représentants de l'association des directeurs de MDPH (ADMDPH) auditionnés par votre rapporteure ont alerté sur la situation financière catastrophique de certains fonds qui ont épuisé leurs réserves et qui ne sont donc plus en mesure de venir en aide aux personnes handicapées.

Aussi, votre rapporteure insiste sur **la nécessité de pérenniser cet outil qui demeure indispensable pour diminuer les restes à charge des personnes handicapées**. Le prochain projet de loi sur l'autonomie pourrait être l'occasion de revoir son fonctionnement.

## 2. Des MDPH toujours sous tension

Créées pour mettre fin au traditionnel « parcours du combattant » des personnes handicapées et leurs familles, les MDPH ont apporté **un réel progrès en termes de service public** en permettant l'accès à un interlocuteur unique de proximité, une simplification des démarches administratives, une certaine « humanisation » de l'instruction des dossiers et une forte implication des associations dans la prise de décision.

Sept ans après leur création, elles font face à **un afflux croissant de demandes**, qui s'explique à la fois par le développement de leurs missions originelles et par l'attribution de nouvelles tâches :

- l'instruction des demandes de prestation de compensation du handicap (PCH), même si elle ne représente que 6,8 % du total des demandes déposées, occupe généralement le quart des moyens des MDPH et du temps des professionnels ;

- l'orientation scolaire des enfants handicapés s'est considérablement développée avec l'élaboration des projets personnalisés de scolarisation et le traitement des demandes d'auxiliaires de vie scolaire ;

- les demandes liées à l'orientation et à l'insertion professionnelles, notamment les demandes de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), sont en forte progression ;

- l'instruction des demandes de carte européenne de stationnement, lesquelles sont en augmentation régulière en raison du vieillissement de la population, représente près de 40 % de l'activité des MDPH.

Or, cette inflation d'activité se révèle **préjudiciable à la qualité du service rendu aux usagers** :

- les délais de traitement sont encore trop longs, malgré les efforts de rationalisation des processus et d'accélération de la prise de décision ;

- l'approche globale des situations individuelles, principe phare du droit à la compensation, a tendance à être dévoyée. Confrontée à des demandes toujours plus nombreuses, les MDPH ne sont, en effet, plus en mesure de garantir une démarche globale permettant d'appréhender les différentes dimensions de la situation de la personne handicapée (champs professionnel, scolaire, environnemental, médical...) ;

- le suivi des décisions n'est pas assuré, les MDPH étant accaparées par leurs autres missions.

Il en résulte un **profond sentiment de mécontentement et de déception** chez un grand nombre d'usagers. On constate également de **très fortes disparités dans les pratiques des MDPH**, menaçant l'équité de traitement des personnes handicapées sur le territoire.

L'amélioration du service rendu par les MDPH figure parmi les engagements pris lors du Comité interministériel du handicap. Plusieurs leviers d'action ont été identifiés :

- la poursuite du mouvement de dématérialisation des demandes et de simplification des procédures ;
- l'intensification de l'harmonisation des pratiques via le travail de la CNSA ;
- la mise en place, après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, d'une gouvernance territoriale renouvelée.

### 3. Le maintien du statut juridique actuel

Les MDPH ont été créées sous la forme d'un **groupement d'intérêt public** (GIP). Ce statut, qui est le résultat d'un compromis entre des objectifs difficilement conciliables<sup>1</sup>, **ne fait pas l'unanimité** parmi les acteurs de la politique du handicap. Directement confrontés aux problèmes de gestion des personnels, certains représentants des conseils généraux estiment en effet que les MDPH sont « *des structures hybrides sans pilotage clair* » et même « *des usines à gaz* ».

Paradoxalement, alors que les départements occupent aujourd'hui une place prépondérante au sein de ces structures - en particulier en tant que premier financeur - et que les usagers les ont désormais identifiées comme un service départemental de proximité, elles n'en sont juridiquement pas un.

Lors des Etats généraux de la démocratie territoriale en octobre 2012, le Président de la République avait annoncé son intention de transférer la politique du handicap aux départements, donc de leur confier la responsabilité des MDPH. Ce choix était motivé par le souci de simplifier et de rationaliser le fonctionnement de ces structures.

---

<sup>1</sup> La présence de l'Etat pour garantir l'équité territoriale entre les départements ; le choix du département comme chef de file pour permettre une gestion de proximité ; la participation des associations représentatives des personnes handicapées à la commission exécutive et à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ; la possibilité de développer des partenariats avec les autres acteurs des politiques en faveur du handicap (Cap emploi, établissements médico-sociaux, etc.).

Cependant, compte tenu des réticences des associations représentant les personnes handicapées et leurs familles mais aussi des difficultés juridiques et financières posées par une éventuelle décentralisation des MPDH, le Gouvernement a finalement décidé de **maintenir leur statut actuel**.

De l'avis des représentants de l'ADMDPH, la question du statut juridique n'est plus un sujet. Il faut désormais se concentrer sur les enjeux essentiels que sont la convergence des réponses apportées aux personnes handicapées (problème des effets de seuil pour l'éligibilité aux prestations), la réduction des disparités territoriales, la qualité du service rendu aux usagers (délai de traitement, lourdeur des démarches administratives).

## II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UN BUDGET EN FORTE HAUSSE, DANS UN CONTEXTE D'ACCROISSEMENT DE LA PRÉCARITÉ

Le programme 304 « **Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales** » est le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'Etat permettant la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que celle d'autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté.

La dotation pour **2014** s'élève à **575,4 millions d'euros** contre 404,5 millions l'année dernière, soit **une hausse de 42 %**, qui s'explique principalement par la forte augmentation de la contribution de l'Etat au financement du RSA activité.

Depuis la loi de finances pour 2013, le programme 304 comporte cinq actions (au lieu de deux précédemment) :

- l'action 11 « **Revenu de solidarité active** », qui comprend plus de 94 % des crédits du programme, finance la partie « activité » du RSA au moyen d'une subvention d'équilibre de l'Etat au Fonds national des solidarités actives (FNSA). Elle est dotée de **544 millions d'euros** en 2014 ;

- l'action 12 « **Economie sociale et solidaire** » porte les crédits destinés à soutenir le développement de ce secteur, pour un montant de **5 millions d'euros** ;

- l'action 13 « **Autres expérimentations** », dotée de **981 487 euros**, entend soutenir les pratiques innovantes portées soit par le secteur social, notamment les acteurs associatifs, soit par les services déconcentrés œuvrant dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale ;

- l'action 14 « **Aide alimentaire** », qui bénéficie de **23,3 millions d'euros**, poursuit deux objectifs : l'achat de denrées alimentaires et le soutien aux associations intervenant dans ce secteur ;

- l'action 15 « **Qualification en travail social** », dotée de **2,1 millions d'euros**, regroupe les financements destinés aux actions de développement des ressources pédagogiques nationales et d'appui au travail social.

**A. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION, MAIS UNE RÉFORME QUI SE FAIT ATTENDRE**

**1. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

**Un constat sévère sur la pauvreté en France** a été dressé à l'occasion de la préparation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. **La part des personnes en situation de pauvreté** a en effet progressé de 1,2 point entre 2002 et 2010, pour s'établir à **14,1 %**, l'augmentation du nombre de personnes pauvres touchant particulièrement les moins de 18 ans, dont le taux de pauvreté atteint désormais 19,6 %.

Après les premières mesures d'urgence décidées dès 2012 - revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, relèvement de 20 % à 25 % du seuil minimal de logements sociaux dans toute commune de plus de 3 500 habitants, encadrement des loyers, suppression de la franchise médicale de 30 euros sur l'aide médicale de l'Etat, mesures en faveur de la veille sociale, de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des demandeurs d'asile - **le Gouvernement a souhaité structurer son action pendant toute la durée du quinquennat**, sur la base des travaux permis par une concertation de grande ampleur, lancée en septembre 2012 et rendus publics durant la conférence nationale des 10 et 11 décembre de la même année.

**Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** s'articule autour de trois grands objectifs :

- réduire les inégalités et prévenir les ruptures ;
- venir en aide et accompagner vers l'insertion ;
- coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs.

Sa mise en œuvre, dont l'évaluation a été confiée à François Chérèque, doit faire l'objet d'un point d'étape annuel à l'occasion de la réunion du Comité interministériel.

Dans le cadre de ce plan, le Gouvernement s'est notamment engagé à **une revalorisation pluriannuelle du montant forfaitaire du RSA socle en plus de l'inflation sur dix ans**, qui sera intégralement compensée aux conseils généraux. Un premier coup de pouce de 2 % au-delà de l'inflation a été accordé en septembre 2013. Il est prévu que le RSA socle ait gagné 10 % en plus de l'inflation à l'horizon 2017.

## 2. La forte augmentation de la contribution de l'Etat au financement du RSA activité

Le **financement du RSA** est conjointement assuré par les départements et l'Etat :

- au titre de leur compétence en matière d'insertion, les départements assurent le financement du **RSA socle**, prestation garantissant un revenu minimum. Pour l'année 2013, la dépense de RSA socle devrait s'élever à près de 8,9 milliards d'euros pour la France entière (métropole, DOM-TOM, Mayotte) ;

- une plus faible part du financement incombe à l'Etat par l'intermédiaire du FNSA au titre du **RSA activité**, prestation complétant les revenus du travail de ses bénéficiaires.

Le **FNSA** est principalement abondé par **une recette fiscale**, la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, laquelle est complétée par **une subvention d'équilibre de l'Etat**, inscrite à l'action 11 du programme 304.

Le montant de cette subvention d'équilibre s'élèvera à **544 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 46 % par rapport à 2013**. Cette hausse importante résulte :

- d'une part, de **la baisse attendue des recettes fiscales du FNSA**. L'article 39 du présent projet de loi de finances prévoit en effet une diminution de la quote-part de la contribution additionnelle affectée au FNSA, qui passera de 1,45 % à 1,37 %. Cette modification est la conséquence de l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, qui réforme les règles de calcul des prélèvements sociaux sur les produits de placement ;

- d'autre part, de **l'effet de la revalorisation exceptionnelle du RSA** de 2 % en 2013 et de 10 % d'ici à 2017, décidée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et qui se traduit par une hausse mécanique du coût du RSA activité portée par le FNSA.

### Les recettes et les dépenses du FNSA en 2014

Le FNSA finance plusieurs prestations dont **la prévision de dépense globale pour 2014** est estimée à **2,38 milliards d'euros**, avec la répartition suivante :

- 1,6 milliard au titre du « RSA activité ». Cette prévision repose sur l'hypothèse de la poursuite d'une hausse annuelle de 2 % du nombre de bénéficiaires. Elle tient également compte de la revalorisation du montant du RSA annoncé dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté ;

- 26 millions au titre du « RSA jeunes », soit une prévision globalement stable par rapport à l'année dernière ;

- 148 millions au titre du « RSA activité » pour les départements et collectivités d'outre-mer ;

- 35 millions au titre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)<sup>1</sup> ;

- 476 millions au titre de la prime de Noël, dont le financement est budgétisé en loi de finances initiale depuis l'année dernière.

**Tableau n° 3 : Prévisions de dépenses et de recettes du FNSA en 2014**

<i>(en millions d'euros)</i>	<b>PLF 2014</b>
<b>Dépenses</b>	<b>2 384</b>
dont RSA activité	1 662
dont RSA jeunes	26
dont RSA DOM + Mayotte	148
dont APRE	35
dont prime de Noël	476
dont frais de gestion	37
<b>Recettes</b>	<b>2 384</b>
dont contribution additionnelle de 1,37 %	1 840
dont dotation équilibre Etat (programme n° 304)	544
dont produits financiers	
<b>Solde</b>	<b>0</b>

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014*

<sup>1</sup> Prévues par l'article L. 5133-8 du code du travail et inspirées des dispositifs « coup de pouce », l'APRE est destinée à aider les allocataires du RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle. L'objectif est d'alléger la charge financière des bénéficiaires qui doivent souvent, au moment de la reprise d'un emploi, faire face à des dépenses imprévues (frais de réparation de voiture, de garde d'enfants, d'habillement, etc.).



### 3. L'indispensable réforme du RSA activité

L'année dernière, votre rapporteure avait alerté sur la nécessité de revoir le dispositif du RSA activité qui connaît **un taux de non-recours très important** (près de 70 %).

Depuis lors, le député Christophe Sirugue a été chargé par le Premier ministre d'une mission sur les dispositifs de soutien aux revenus d'activité des travailleurs pauvres.

Réalisé à partir des réflexions menées par un groupe de travail dédié, son rapport<sup>1</sup> conclut notamment à la nécessité de réformer le RSA activité et la prime pour l'emploi, en les remplaçant par **une nouvelle prestation : la prime d'activité**. Cette prime unique permettrait, du fait de sa simplicité et de son découplage de l'image négative du RSA, de lutter activement contre le non-recours. Cette nouvelle prestation aurait également l'avantage d'être attribuée uniquement sous condition de ressources, sans aucune restriction liée à l'âge, afin d'éviter les écueils du RSA jeunes dont n'ont bénéficié que 9 000 allocataires.

Votre rapporteure sera très attentive aux suites qui seront données à ces préconisations.

#### B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS

##### 1. L'économie sociale et solidaire : un budget préservé

L'action n° 12 porte les crédits destinés à soutenir le développement du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), à favoriser l'émergence de nouveaux modèles économiques de développement, à appuyer les capacités d'innovation des entreprises associatives, coopératives et mutualistes, et à favoriser l'expérimentation pour l'entrepreneuriat social.

Elle est dotée de **5 millions d'euros pour 2014**, contre 5,08 millions l'an passé, soit un niveau sensiblement préservé. Cette dotation comprend d'abord des crédits de fonctionnement à hauteur de 175 000 euros destinés à couvrir les frais de déplacement, d'animation et de communication du réseau des correspondants régionaux de l'ESS. Elle intègre ensuite, pour un montant de 4,8 millions d'euros, des dépenses d'intervention visant à renforcer l'ingénierie déployée par les acteurs de l'ESS.

---

<sup>1</sup> Christophe Sirugue, « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », rapport au Premier ministre, juillet 2013.

## **2. La baisse des crédits consacrée aux expérimentations sociales**

L'action n° 13 relative aux autres expérimentations en matière sociale bénéficiera de crédits à hauteur de **981 487 euros en 2014**, soit **une baisse de 17 %** par rapport à 2013.

Ces crédits visent à soutenir les actions des associations têtes de réseaux, notamment l'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), en matière d'expérimentations, de mutualisation et de diffusion des bonnes pratiques dans les territoires. Ils permettront également, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, de financer le développement de démarches d'ingénierie sociale au profit des services déconcentrés pour renforcer leur capacité d'appui aux initiatives locales visant à renforcer le lien social.

En revanche, aucune explication à la diminution de leur montant n'a été fournie par le Gouvernement, ce que votre rapporteure regrette.

## **3. La légère augmentation de la dotation consacrée à l'aide alimentaire**

L'action n° 14 « Aide alimentaire » se voit attribuer pour 2014 une enveloppe de **23,38 millions d'euros**, en légère hausse par rapport à l'an dernier (23,18 millions).

Sur ce montant, 15,4 millions sont consacrés à l'achat de denrées alimentaires, dans le cadre du programme national d'aide alimentaire (PNAA), complémentaire du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Ces achats sont réalisés par France AgriMer, établissement public sous tutelle du ministère de l'agriculture, au profit des têtes de réseau associatives œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire. L'aide alimentaire en France permet, chaque année, de fournir 800 millions de repas à plus de 3 millions de personnes.

Les 8 millions d'euros restant sont délégués aux services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire et au fonctionnement des lieux de distribution.

La précarisation croissante d'une partie de la population rend le sujet de l'aide alimentaire particulièrement prégnant. Dans ce contexte, votre rapporteure rappelle que **le PEAD fait l'objet d'une réduction de ses crédits dans le cadre du budget 2014-2020** de l'Union européenne. Il est donc indispensable que **le Gouvernement s'engage soit à obtenir un relèvement du PEAD, soit à compléter les crédits prévus à l'action n° 14 en fonction des demandes des associations intervenant dans le champ de l'aide alimentaire.**

### III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES ET DES DROITS DES FEMMES : UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF

#### A. L'AIDE AUX FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme 106 « **Actions en faveur des familles vulnérables** » regroupe les crédits consacrés à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Il est composé de trois actions :

- l'action 01 « **Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables** » vise à assurer aux enfants et aux jeunes, par des mesures de prévention des risques ou d'accompagnement spécifiques, une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement et leur inscription dans un parcours d'autonomie ;

- l'action 02 « **Soutien en faveur des familles monoparentales** », est éteinte depuis que le RSA s'est substitué à l'allocation de parent isolé (API) au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle ne subsiste cette année encore que pour traiter d'éventuels restes à payer, en attendant d'être supprimée ;

- l'action 03 « **Protection des enfants et des familles** », qui représente près de 94 % des crédits du programme, concerne la protection des enfants ou des adultes vulnérables en danger ou en risque de maltraitance ou de délaissement, ainsi que des adultes qui, du fait d'une perte de leurs facultés, ont besoin d'un accompagnement ou d'une protection juridique.

Ce programme, doté pour 2014 de **248,4 millions d'euros**, bénéficie d'une **augmentation de crédits de plus de 1,2 %** par rapport à 2013, année qui avait déjà vu une progression de près de 5 % de cette dotation. Le projet de loi de finances fait donc preuve, cette année encore, de **l'attention portée par le Gouvernement à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté**, dans un contexte d'accroissement de la précarité pour de nombreuses familles.

#### 1. Des crédits en faveur de l'accompagnement des jeunes et des familles vulnérables préservés, malgré un changement de périmètre

La dotation prévue au titre de l'accompagnement des jeunes et des familles vulnérables s'élève à **9,6 millions d'euros**. Elle finance à titre principal :

- le réseau des 220 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) qui sont conventionnés et subventionnés par l'Etat pour leur permettre d'accomplir leurs missions (accueil, information et orientation

de la population sur les questions relatives à la sexualité, préparation des jeunes à la vie de couple, entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse, etc.), pour un montant de 2,7 millions d'euros ;

- le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes, constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), pour un montant de 5 millions d'euros.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, le programme exclut en revanche le financement des dispositifs de médiation familiale et des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, qui bénéficiaient en 2013 de 5,5 millions d'euros, la prise en charge de cette politique étant dorénavant intégralement assurée par la Cnaf. **Ce transfert explique la diminution des crédits de l'action 01 l'année prochaine** (9,6 millions contre 15,3 millions en 2013).

Cette opération répond d'abord pour partie à une demande des associations qui militent depuis des années pour davantage de rationalisation et de sécurisation dans leur dialogue avec la puissance publique. Elle s'inscrit ensuite dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre la Cnaf et l'Etat, laquelle prévoit l'instauration de schémas territoriaux de services aux familles qui permettront une meilleure évaluation des politiques menées sur le terrain.

## **2. La hausse des crédits destinés à la protection des enfants et des familles**

L'action en faveur de la protection des enfants et des familles bénéficie d'une hausse de crédits de **3,8 %** pour atteindre **238,8 millions d'euros**, soit une très large part des crédits du programme.

Pour l'essentiel (202,5 millions d'euros), ces crédits sont consacrés au **financement des mesures de protection juridique des majeurs** prononcées par le juge des tutelles, dans les conditions fixées par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Les mesures de protection peuvent être exercées selon trois modalités : par des services mandataires, par des mandataires individuels ou par des mandataires préposés d'établissement.

Le reste de la dotation est constitué :

- **des subventions aux associations nationales de protection de l'enfance**, pour un montant stable de 0,8 million d'euros ;

- **du financement du groupement d'intérêt public « Enfance en danger »** (Giped), qui gère le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, ainsi que l'observatoire du même nom. La contribution de l'Etat au Giped, qui complète celle des conseils généraux, s'établit à

2,4 millions d'euros en 2013, en augmentation de 0,1 million d'euros par rapport à 2013 ;

- de la subvention pour charges de service public à l'Agence française de l'adoption (AFA) pour un montant de 2,9 millions d'euros.

\*

Votre rapporteure regrette vivement que, cette année encore, **aucune subvention de l'Etat au Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) ne soit budgétée au sein de ce programme**, alors que l'aide sociale à l'enfance représente une charge annuelle de plus de 6 milliards d'euros pour les départements.

Elle estime que le futur projet de loi sur la famille, qui devrait comporter un volet « protection de l'enfance », offre l'occasion de se saisir enfin de cette question.

#### **Le financement du Fonds national de protection de l'enfance**

Institué par l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) a une double vocation : compenser aux départements la charge résultant de l'application de la loi et favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme.

Les ressources du fonds sont constituées par **un versement de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale, et par **un versement annuel de l'Etat**, dont le montant est arrêté en loi de finances.

A la suite d'une longue bataille juridique et d'un arrêt du Conseil d'Etat en faveur des départements, le Gouvernement, qui avait annoncé son intention de ne pas créer le FNPE, a été contraint de publier le décret nécessaire à sa constitution. Depuis lors, il fait preuve d'une réelle mauvaise volonté à participer à son financement.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011**, le Sénat, à l'initiative notamment de la commission des finances, a décidé de doter le FNPE à hauteur de **10 millions d'euros supplémentaires** pour l'année 2011, celui-ci disposant déjà de 30 millions versés par la Cnaf.

Au total, les recettes du fonds s'élevaient donc à 40 millions, mais le Gouvernement, par l'intermédiaire du comité de gestion du fonds, a choisi de répartir ces moyens sur trois années (2010, 2011 et 2012) et non sur une seule, sans lui apporter de ressources nouvelles. **Depuis lors, le FNPE n'a pas été abondé.**

Or, l'aide sociale à l'enfance représente, pour les conseils généraux, un coût de plus de 6 milliards d'euros chaque année. De plus, l'absence de dotation de l'Etat revient à laisser à la branche famille, déjà structurellement déficitaire, la part la plus importante dans l'abondement du fonds.

## **B. L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DOTÉE DE CRÉDITS EN AUGMENTATION**

### **1. Le nouvel élan donné à la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes**

• En 2012, le Gouvernement issu de la nouvelle majorité a exprimé sa volonté d'inscrire **la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de l'action publique, dans une approche dite intégrée**, c'est-à-dire à interministérielle et transversale.

Cette nouvelle méthode a été formellement présentée le 30 novembre 2012 à l'occasion du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, réuni sous l'égide du Premier ministre, qui a défini les grands axes d'**un plan global d'action** mobilisant tous les ministères, toutes les politiques publiques et articulé autour de six principes :

- s'attaquer aux racines du sexisme ordinaire ;
- lever les contraintes que subissent les femmes dans leur vie quotidienne ;
- placer la réduction des inégalités de santé entre les femmes et les hommes au cœur de la démocratie sanitaire ;
- protéger les femmes contre les violences ;
- décliner l'égalité dans tous les pans de l'action publique ;
- affirmer les droits des femmes au niveau international.

Ce plan global a ensuite été décliné au sein de chaque ministère sous la forme de « *feuilles de route pour l'égalité femmes-hommes* ».

Sous l'impulsion de la ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, Najat Vallaud-Belkacem, l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes s'est aussi traduite par **une réorganisation de l'administration** :

- un haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits a été nommé auprès de chaque ministre, avec pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique du ministère concerné en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ;

- une personne référente sur cette question a été désignée au sein de chaque cabinet ministériel afin de faciliter la conduite du travail ministériel ;
- le ministère des droits des femmes a mis en place, pour l'ensemble des ministres, une action de sensibilisation aux stéréotypes de genre ;
- un dispositif d'évaluation systématique de l'incidence des textes juridiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes a été mis en place par une circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 ;
- un Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a été créé le 3 janvier dernier pour participer à l'évaluation des politiques publiques conduites dans ce domaine.

Par ailleurs, depuis mai 2012, **plusieurs textes de loi sont venus consolider l'arsenal juridique** en faveur de l'égalité femmes-hommes<sup>1</sup>. Le dernier en date, **le projet de loi-cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes**, en cours de navette parlementaire, aborde pour la première fois cette problématique dans une logique transversale et non thématique. Il poursuit quatre objectifs : favoriser un meilleur partage des responsabilités parentales ; lutter contre la précarité des femmes ; les protéger contre toutes les formes de violences ; concrétiser le principe constitutionnel de parité.

- La priorité donnée à cette politique trouve également sa traduction dans le projet de loi de finances pour 2014. Plus petit programme de la mission d'un point de vue budgétaire, celui consacré à l'« **Egalité entre les femmes et les hommes** » voit ses crédits augmenter de **3,4 %**, passant de 23,5 millions d'euros en 2013 à **24,3 millions** l'année prochaine.

---

<sup>1</sup> Dans le champ de l'éducation, la loi relative à la refondation de l'école de la République et la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prennent en compte l'égalité dans la formation des enseignants, dans le parcours de scolarisation des élèves, et font avancer la parité dans les instances de gouvernance des universités ainsi que dans les instances de consultation nouvellement créées ; dans le champ politique, la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux et modifiant le calendrier électoral ainsi que les projets de loi relatifs à l'élection des sénateurs ou à la limitation du cumul des mandats font progresser la parité, aux niveaux local et national ; dans le champ du travail, les lois relatives aux emplois d'avenir, au contrat de génération et à la sécurisation de l'emploi prennent en compte la question de la mixité dans les emplois et les formations, et introduisent un nombre d'heures minimum pour le recours au temps partiel ; dans le champ sanitaire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a instauré la gratuité de la contraception pour les mineures et le remboursement intégral de l'interruption volontaire de grossesse ; dans le champ des violences faites aux femmes et de la lutte contre la traite des êtres humains, la loi relative au harcèlement sexuel, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application des engagements internationaux de la France, et le projet de loi autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique complètent les dispositions relatives à la protection des femmes victimes de violences.

## **2. La création d'une action dédiée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains**

La modernisation de l'architecture du programme, débutée en 2012 et poursuivie en 2013, se prolonge cette année avec **la création d'une nouvelle action 15 intitulée « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains »**.

L'objectif est d'améliorer la lisibilité de cette politique, de mieux répondre aux besoins spécifiques des personnes prostituées, et de renforcer le pilotage des moyens, notamment ceux dédiés à l'accompagnement sanitaire et social de ce public, ainsi que le recommande un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)<sup>1</sup>.

Cette nouvelle action est complémentaire de l'évolution institutionnelle intervenue en janvier 2013 avec la création de la mission interministérielle pour la protection des femmes et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), chargée de coordonner au niveau national cette politique.

Elle est abondée *via* le transfert des crédits consacrés au financement d'actions de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains en provenance de l'action 12 et d'une économie réalisée sur les moyens de fonctionnement du ministère (retracés à l'action 13).

Le montant des crédits pour 2014 est de **2,4 millions d'euros**, soit une augmentation de **14,4 %** par rapport à 2013. Cette enveloppe se décline comme suit :

- 0,37 million d'euros pour le financement d'associations têtes de réseau au niveau national (Mouvement du nid, Amicale du nid, ALC Nice...);

- 2,03 millions d'euros pour le financement d'actions locales de prévention et de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains.

De manière complémentaire, un premier plan interministériel de lutte contre la traite des êtres humains sur la période 2014-2016 sera prochainement élaboré.

## **3. Des dotations globalement en hausse pour les autres actions**

• L'action 11 « **Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale** » est dotée de 1,9 million d'euros en 2014, soit une hausse de 2,6 %. Cette action contribue à la fois à soutenir les associations favorisant la progression des trajectoires professionnelles des femmes et à financer des actions d'information et de formation visant à encourager l'accès des femmes aux responsabilités politiques, associatives ou syndicales.

---

<sup>1</sup> Igas, « Prostitutions : les enjeux sanitaires », décembre 2012.



• L'action 12 « **Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes** » regroupe des crédits dédiés à des actions d'information et d'orientation des femmes, à la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles, mais également à des actions en matière de santé gynécologique. Le montant des crédits pour 2014 s'établit à 13,9 millions d'euros, en baisse de 5,3 % par rapport à 2013, ce qui s'explique par les ajustements internes de crédits opérés vers la nouvelle action 15.

Un quatrième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016) est actuellement en cours de préparation.

• L'action 13 « **Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes** » finance notamment les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes. Considérant l'importance des actions d'information et de communication de ces délégations, notamment pour lutter contre les représentations sexistes, cette action bénéficiera en 2014 de crédits à hauteur de 1,5 million d'euros, en augmentation de 0,58 million par rapport à 2013. Cette hausse s'explique par un transfert de crédits en provenance du programme support 124.

• Enfin, l'action 14 « **Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes** », dotée de 4,5 millions d'euros pour l'année prochaine, comprend les moyens de l'Etat permettant le financement d'actions de soutien, d'étude et de recherche, d'expérimentation et d'évaluation au service de l'égalité professionnelle et salariale, ainsi que de la protection effective des femmes contre les violences.

\*

Votre rapporteure se réjouit que, malgré le contexte budgétaire très contraint, il soit donné **un nouvel élan à la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes**.

Cette égalité, acquise en droit, doit désormais se concrétiser dans les faits et se manifester dans la vie quotidienne. Ces enjeux sont essentiels en termes à la fois d'acquis démocratique, de cohésion sociale et de performance économique.

### C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES

Le programme 124 « **Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative** » porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de la ville, ainsi que les dépenses de personnel du ministère des droits des femmes. Il permet de financer le fonctionnement des directions régionales de la jeunesse, des sports, de la cohésion sociale et des agences régionales de santé (ARS), ainsi qu'une fraction des emplois des directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Le programme se compose de quatorze actions, énumérées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 4 : actions du programme 124**

10	Fonctionnement des services
11	Systèmes d'information
12	Affaires immobilières
13	Certification des formations
14	Communication
15	Affaires européennes et internationales
16	Statistiques, études et recherche
17	Financement des agences régionales de santé
18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé
19	Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
20	Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes
21	Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement
22	Personnels transversaux et de soutien
23	Autres dépenses de personnel

Les crédits connaissent cette année une légère baisse qui fait suite à l'augmentation constatée en 2013. Le programme 124 est en effet doté de **1,53 milliard d'euros** pour 2014 contre 1,56 milliard en 2013, soit une diminution de **1,6 %**. Pour mémoire, les crédits avaient augmenté d'un peu plus de 5 % entre 2012 et 2013, passant de 1,48 milliard à 1,56 milliard.

Les dépenses de personnel sont maîtrisées. Ainsi, **le plafond d'emplois est fixé en 2014 à 10 947 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une diminution de 210 par rapport à 2013. Cette baisse s'explique par un certain nombre de non-remplacements, conformément aux engagements pris par le Gouvernement en matière de contrôle de l'emploi public. Ces non-remplacements sont le fruit d'actions de réorganisation interne, de simplification des procédures et de mutualisation.

Les dépenses de fonctionnement sont en nette diminution avec 754,4 millions d'euros prévus contre 760,3 millions l'an dernier, les dotations ayant été déterminées dans le cadre de l'objectif général de baisse des dépenses de fonctionnement courant en 2014.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### Article 75

(art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale)

#### **Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage**

*Objet : Cet article a pour objet de prévoir que l'aide versée par l'Etat aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage est subordonnée à la signature d'une convention et déterminée en fonction du taux d'occupation effective de ces aires.*

#### **I - Le dispositif proposé**

En application du paragraphe II de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, l'Etat subventionne le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage par le biais de l'aide au logement temporaire dite « ALT 2 »<sup>1</sup>.

L'ALT 2 est versée aux gestionnaires de ces aires (communes, établissements publics à caractère industriel et commercial - Epic -, autre personne morale publique ou privée) directement par les caisses d'allocations familiales (Caf) sur **une base forfaitaire par place de caravane et par mois**, quelle que soit l'occupation effective des places. Son montant s'élève à 132,45 euros par place disponible et par mois.

**Les règles actuelles de calcul de l'ALT 2 ne sont pas satisfaisantes**, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans un rapport public thématique d'octobre 2012<sup>2</sup>. Le mode de tarification, fondé uniquement sur la capacité des aires, n'incite en effet pas les organismes gestionnaires à se fixer comme objectif une bonne occupation des places. On remarque dès lors une diminution du taux d'occupation des aires, qui est passé de 64 % en 2007 à 55 % en 2011.

Afin de remédier à cette situation, le présent article modifie l'article L. 851-1 précité afin de prévoir que **l'ALT 2 est, d'une part, subordonnée à la signature d'une convention entre l'Etat et le gestionnaire de l'aire, d'autre part, calculée en fonction du nombre de place et du taux d'occupation effective de celles-ci.**

Cette modification entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

---

<sup>1</sup> Par distinction avec l'ALT 1 ou allocation temporaire pour les hébergements provisoires.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport public thématique, octobre 2012.

## **II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale**

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

## **III - La position de votre rapporteure**

Votre rapporteure estime que la réforme des modalités de calcul de l'ALT 2 proposée répond pertinemment aux faiblesses du dispositif actuel.

Elle remarque toutefois que cet article aurait dû être rattaché à la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

**Sous cette réserve, elle vous demande de l'adopter sans modification.**

### *Article 76*

#### **Financement du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs**

*Objet : Cet article a pour objet de mettre à la charge du Fonds national des solidarités actives l'intégralité du financement du « RSA jeunes » pour l'année 2014.*

## **I - Le dispositif proposé**

En application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le revenu de solidarité active (RSA) est financé par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) et par les départements.

En effet, le RSA comporte une partie « socle », prise en charge par les départements au titre de leur compétence en matière d'insertion, et une partie « activité », incombant à l'Etat *via* le FNSA.

Le « RSA jeunes »<sup>1</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010, déroge à cette règle puisque son financement a, depuis quatre ans, été intégralement pris en charge par le FNSA, alors même qu'une partie de son coût (la partie « socle ») aurait dû revenir aux conseils généraux.

Par exception aux dispositions de l'article L. 264-24 du code de l'action sociale et des familles, le présent article prolonge, pour l'année 2014, le financement intégral du « RSA jeunes » par le FNSA.

---

<sup>1</sup> Pour être éligible au RSA jeunes, il faut être âgé de moins de 25 ans et avoir travaillé au moins deux ans sur les trois dernières années.

## **II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale**

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

## **III - La position de votre rapporteure**

Le « RSA jeunes » devrait, en toute logique, être financé par les départements pour sa partie « socle » et par l'Etat pour sa partie « activité ».

Or, la très faible montée en charge du dispositif, due aux conditions d'éligibilité particulièrement restrictives, ne permet pas de déterminer, de manière suffisamment fiable et précise, la part respective que représenteront, en régime de croisière les volets « socle » et « activité » du « RSA jeunes ».

**Par conséquent, il semble justifié de maintenir, pour l'année 2014, la dérogation aux règles de financement de droit commun.**

**Toutefois, votre rapporteure estime que les derniers chiffres disponibles (moins de 10 000 bénéficiaires) montrent qu'il y a urgence à réformer le dispositif.** La condition du nombre d'heures travaillées est en effet inadaptée à la réalité de la jeunesse française : comment, alors que le taux de chômage des moins de 25 ans s'élève à plus de 20 %, demander à un jeune - surtout à un étudiant - de justifier de deux années travaillées à temps complet ?

**Malgré les réserves exprimées, votre rapporteure vous demande d'adopter cet article sans modification.**





## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 20 novembre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Aline Archimbaud sur le projet de loi de finances pour 2014, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

*Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue l'un des principaux piliers budgétaires de la politique sociale mise en œuvre par l'Etat. Composée de cinq programmes au poids budgétaire très inégal, elle traite aussi bien de la politique du handicap, de la lutte contre la pauvreté que de l'égalité entre les femmes et les hommes ou du fonctionnement des administrations sociales. Elle ne couvre cependant pas l'ensemble de l'action de l'Etat dans le champ social puisque d'autres missions - je pense en particulier à la mission « Travail et emploi » et à la mission « Egalité des territoires, logement et ville » - concourent également à la politique nationale en faveur de l'inclusion sociale.*

*Cette mission occupe la septième place des missions les mieux dotées du projet de loi de finances pour 2014 ; ses crédits s'élèvent à 13,8 milliards d'euros, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2013. Presque tous les programmes bénéficient d'une augmentation sensible, voire très importante, des moyens alloués. Le programme de lutte contre la pauvreté est celui qui connaît la progression de crédits la plus forte en raison d'une participation accrue de l'Etat au financement du revenu de solidarité active (RSA). Le programme consacré au handicap enregistre également une hausse de sa dotation, de même que celui relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. Seul le programme dédié au financement des administrations sociales voit ses crédits diminuer.*

*Compte tenu du contexte économique et budgétaire très contraint, cet effort confirme la volonté du Gouvernement de préserver le financement des politiques de solidarité au profit de nos concitoyennes et concitoyens les plus vulnérables.*

*J'ai souhaité, cette année, m'intéresser plus particulièrement à la politique du handicap, dont une partie des crédits est retracée dans le programme « Handicap et dépendance », qui concentre à lui seul plus de 80 % du budget de la mission. Dès le début du quinquennat, le Gouvernement s'est résolument engagé pour une politique du handicap volontariste comme en témoigne la décision d'inclure dans tous les projets de loi un volet handicap. Cette impulsion politique forte s'est manifestée plus récemment à l'occasion du Comité interministériel du handicap (CIH) du 25 septembre dernier, qui a donné lieu à un relevé de décisions particulièrement riche, dont la ministre chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Marie-Arlette Carlotti, est venue nous présenter les grandes lignes.*

*Je me limiterai simplement à les énumérer : la jeunesse avec la CD-isation des auxiliaires de vie scolaire (AVS) et la création d'un diplôme d'Etat d'accompagnant ; l'emploi avec l'accent porté sur la formation professionnelle et la qualification des personnes handicapées ; l'accessibilité avec la concertation en cours sous l'égide de notre collègue Claire-Lise Champion pour préparer l'après-2015 ; l'accompagnement médico-social avec la prise en charge intégrale des frais de transport vers les centres d'action médico-sociale précoce (CAMPS) et les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) ; enfin, la gouvernance avec la mise en place d'un réseau de référents handicap dans les administrations et la mobilisation des agences régionales de santé (ARS).*

*Un premier bilan de cette feuille de route sera présenté à l'occasion de la Conférence nationale du handicap qui se tiendra l'année prochaine. Pour des raisons évidentes de calendrier, les décisions prises lors du CIH n'ont pu trouver leur traduction budgétaire dans le présent projet de loi de finances. Il nous faudra donc être attentifs à ce qu'elles le soient l'année prochaine. Les associations représentant les personnes handicapées et leurs familles que j'ai auditionnées ont unanimement salué la tenue de ce comité - qui ne s'était jamais réuni depuis sa création en 2009 ! - et la volonté du Gouvernement de faire avancer l'inclusion des personnes handicapées. Toutes attendent désormais la réalisation concrète des engagements pris.*

*J'en viens à présent au programme « Handicap et dépendance » à proprement parler. Celui-ci est doté de 11,4 milliards d'euros pour 2014, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à cette année. Ces moyens significatifs sont majoritairement destinés à financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui a pour objet de garantir aux personnes handicapées un minimum de ressources d'existence. Pour l'exercice 2014, les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 8,4 milliards d'euros, soit une hausse de 3 % par rapport aux crédits ouverts en 2013, sous le double effet de l'accroissement du nombre de bénéficiaires, qui a désormais passé le million, et de la revalorisation annuelle de l'AAH au 1<sup>er</sup> septembre.*

*Malgré cet effort financier, je regrette que, cette année encore, le Gouvernement n'ait pas réexaminé le contenu de la réforme de l'AAH mise en œuvre par la précédente majorité au cours de l'année 2011, qui a eu pour conséquence d'exclure du bénéfice de cette prestation d'anciens titulaires et de complexifier un peu plus le travail des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). La question des conditions d'attribution de l'AAH soulève celle, plus large, du niveau de ressources des personnes handicapées, que j'ai d'ailleurs évoquée dans le rapport que j'ai remis au Premier ministre sur l'accès aux soins. Les personnes handicapées font en effet partie des publics les plus exposés au risque de pauvreté : 2 millions des plus démunies d'entre elles vivraient aujourd'hui dans la précarité. Cette situation est liée aux difficultés d'accès à l'emploi, aux dépenses incompressibles résultant du handicap, à la compensation partielle de ces dépenses par les dispositifs publics.*

Or ce sujet n'a pas été directement abordé lors de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de l'année dernière, ni inscrit au programme du CIH. A l'issue de ce comité, le Premier ministre a toutefois chargé François Chérèque d'animer, dans le cadre de sa mission de suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - sur lequel je reviendrai -, un groupe de travail visant à « évaluer les difficultés financières des personnes handicapées en situation de précarité et d'identifier les freins spécifiques dans l'accès aux droits sociaux ». Il me semble indispensable que des propositions concrètes soient formulées à l'occasion de la prochaine Conférence nationale du handicap afin que nous avançons enfin sur ce dossier.

Le programme comporte également une dotation de 1,4 milliard d'euros pour le fonctionnement des 119 211 places autorisées en établissements et services d'aide par le travail (Esat), montant stable par rapport à celui prévu pour 2013. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le Gouvernement a décidé de prolonger, en 2014, le moratoire sur la création de places en Esat, commencé l'année dernière afin de porter dorénavant l'effort financier sur la modernisation du secteur. Les Esat figurent en effet parmi les structures les plus anciennes du secteur médico-social et connaissent des besoins importants en termes de mise aux normes. Le programme prévoit d'ailleurs une enveloppe de 3,5 millions d'euros destinée aux opérations d'investissement des Esat, soit un million de plus qu'en 2013. Il s'agit, certes, d'une avancée, mais lorsqu'on sait que le pays compte 1 400 Esat et que le coût d'une mise aux normes avoisine les 30 000 euros par place, ce montant s'apparente malheureusement à une goutte d'eau.

Au-delà de l'insuffisance manifeste de ce plan d'investissement, j'estime que le moratoire sur la création de places ne saurait se prolonger trop longtemps sous peine d'une part, de placer certaines associations gestionnaires d'Esat devant de sérieuses difficultés d'organisation et de développement, d'autre part, d'accroître fortement le nombre de demandes de places non satisfaites.

Enfin, le programme retrace la contribution de l'Etat au financement des MDPH, laquelle s'élève à 64,4 millions d'euros pour 2014, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2013. Après le débat que je qualifierais de mort-né sur le changement de statut de ces maisons, il est temps de s'attaquer aux vraies priorités que sont la réduction des disparités territoriales, l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, le financement des fonds départementaux de compensation du handicap.

Deuxième programme en termes budgétaires, celui relatif à la lutte contre la pauvreté regroupe les crédits destinés au financement de la partie « activité » du RSA et de divers dispositifs concourant à cet objectif. Sa dotation pour 2014 s'élève à 575 millions d'euros contre 404 millions l'année dernière, soit une hausse de 42 %. Avant d'en expliquer les causes, je souhaiterais rappeler qu'un constat sévère sur la pauvreté en France a été dressé à l'occasion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions de janvier dernier. La part des personnes en situation de pauvreté a en effet progressé de 1,2 point entre 2002 et 2010, pour s'établir à 14,1 %. Face à ce triste record, le Gouvernement a décidé de structurer son action sous la forme d'un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion

*sociale, issu d'une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité et reposant sur une approche transversale. Parmi ses mesures phares figurent l'instauration d'une « garantie » jeunes pour les 18-25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, et en situation de grande précarité, ainsi que la revalorisation pluriannuelle du RSA socle en sus de l'inflation sur une période de dix ans.*

*Pour ce qui est du RSA activité, qui concentre plus de 90 % des crédits du programme, la subvention d'équilibre de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA) s'établit à 544 millions d'euros pour 2014, en augmentation de 46 % par rapport à 2013. Cette forte augmentation de la subvention de l'Etat n'est toutefois que « mécanique » puisqu'elle résulte d'une part, de la baisse attendue des recettes fiscales du FNSA (passage de 1,45 % à 1,37 % du taux de la contribution sociale sur les revenus de placement et de patrimoine), d'autre part, de l'effet de la revalorisation du RSA socle sur le coût du RSA activité. Cet effort financier ne doit pas non plus nous faire oublier qu'une refonte du dispositif du RSA activité est indispensable compte tenu du taux de non-recours très important à cette prestation (près de 70 %), sujet sur lequel j'avais beaucoup insisté l'année dernière. Chargé par le Premier ministre d'une mission sur ce sujet, notre collègue député Christophe Sirugue, dont le rapport a été rendu public en juillet dernier, recommande de remplacer le RSA activité et la prime pour l'emploi par une nouvelle prestation : la prime d'activité. Le Gouvernement n'a, pour le moment, pas indiqué les suites qu'il souhaitait donner à cette proposition. J'estime, pour ma part, qu'il est temps d'ouvrir ce chantier, de même que celui du RSA jeunes qui, on le sait, est un échec.*

*Le programme « Lutte contre la pauvreté » comprend également les crédits concourant au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire, dont nous avons récemment débattu. Les crédits alloués pour 2014, d'un montant de 5 millions d'euros, sont destinés à soutenir les acteurs de terrain (coopératives, régies de quartiers, associations intermédiaires, etc.) qui, je le constate dans mon département, font un travail remarquable d'initiative économique et d'insertion sociale et professionnelle.*

*Enfin, le programme accueil, depuis l'année dernière, les crédits dédiés à la politique de soutien à l'aide alimentaire. La dotation pour l'année prochaine, qui s'élève à un peu plus de 23 millions d'euros, doit permettre l'achat de denrées alimentaires et participer au financement des associations intervenant dans ce domaine. A cet égard, je rappelle que l'aide alimentaire, en France, permet chaque année la fourniture de 800 millions de repas à environ 3 millions de personnes. Dans le contexte d'augmentation de la pauvreté, la précarité alimentaire constitue un enjeu de plus en plus prégnant au même titre que l'accès au logement et à l'emploi.*

*Je ne peux terminer cette présentation sans évoquer trois autres programmes qui, en 2014, verront leurs crédits augmenter. Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » poursuit simultanément trois objectifs : la protection juridique des majeurs, le soutien à l'exercice des fonctions familiales et parentales, le financement de groupements d'intérêt public dans les domaines de l'adoption internationale et de la protection de l'enfance. Doté pour 2014 de*

248 millions d'euros, ce programme bénéficie d'une augmentation de crédits de 1,2 % par rapport à 2013, preuve de l'attention portée par le Gouvernement à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté.

Je constate cependant que, cette année encore, aucune subvention de l'Etat au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) n'est budgétée au sein de ce programme, alors que l'aide sociale à l'enfance représente une charge croissante pour les départements. Nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier auront sans doute l'occasion de se pencher davantage sur cette question dans le cadre de la mission qui va leur être confiée sur la protection de l'enfance.

Plus petit programme de la mission, celui consacré à l'« Egalité entre les femmes et les hommes » enregistre, pour la deuxième année consécutive, une hausse de ses crédits, ceux-ci passant de 23,5 millions en 2013 à 24,3 millions en 2014 (+ 3,4 %). Cet effort financier s'inscrit dans la continuité de la dynamique engagée par la ministre des droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem, et dont le projet de loi-cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes, actuellement en cours de navette parlementaire, est la traduction. Cette année, le programme contient une nouvelle action intitulée « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains », l'objectif étant d'améliorer la lisibilité de cette politique et de mieux répondre aux besoins spécifiques des personnes prostituées. Lors de la présentation de leur rapport sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées, nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Chantal Jouanno avaient insisté sur la nécessité d'améliorer le pilotage des moyens dédiés à l'accompagnement sanitaire et social de ce public ; la création de cette action devrait répondre à leurs attentes. Les crédits qui lui sont alloués, d'un montant de 2,4 millions d'euros, permettront de financer les associations têtes de réseau et des actions de prévention sur le terrain.

Enfin, le programme « Conduite et soutien », qui porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations sociales, voit ses crédits diminuer de 1,6 % conformément à l'objectif général de baisse des dépenses de fonctionnement courant.

Au final, les crédits 2014 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » traduisent la volonté du Gouvernement de conduire une politique de solidarité et de justice sociale, tout en poursuivant l'objectif de redressement des comptes publics. Je vous propose donc, madame la Présidente, mes chers collègues, de donner un avis favorable à leur adoption, de même qu'aux deux articles rattachés : l'article 75, qui aurait dû relever de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et qui réforme l'aide versée par l'Etat aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage ; l'article 76 qui reconduit, pour l'année 2014, le financement du RSA jeunes dans toutes ses composantes (socle et activité) par le FNNSA.

**M. Georges Labazée.** - Je souhaite qu'en séance publique, nous puissions débattre du RSA, plus spécifiquement de la répartition de son financement entre l'Etat et les départements. La revalorisation du RSA socle sur dix ans, décidée par le Gouvernement, concerne directement les conseils généraux.

**Mme Catherine Génisson.** - Je remercie la rapporteure pour la grande qualité de son rapport, reflet de la profonde humanité qui l'anime.

S'agissant des Esat, je comprends la contrainte budgétaire actuelle et la priorité accordée à la modernisation de ces structures. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'il existe de grandes inégalités territoriales dans la répartition des places en Esat. Ainsi, dans la région Nord-Pas-de-Calais, le délai moyen d'attente pour obtenir une place est de six voire sept ans !

Sur le RSA activité, je partage les remarques de la rapporteure. Une réforme est indispensable, de même que pour le RSA jeunes. Les recommandations formulées par notre collègue député Christophe Sirugue sont une base de travail intéressante.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** - Je partage le constat dressé par la rapporteure et ses conclusions. La progression de la pauvreté en France est très inquiétante car elle porte atteinte à l'équilibre de notre société. Certaines familles vivent dans une situation de précarité extrême.

Je remarque que certaines personnes associent RSA et assistanat. Au regard du taux de pauvreté, cette idée est à relativiser. Je rappellerai, en outre, que la création du RSA activité répondait à deux objectifs qu'il ne faut pas oublier : permettre aux personnes qui retrouvent un emploi de bénéficier d'un complément de revenu et lutter contre le phénomène dit des « travailleurs pauvres ».

La proposition de Christophe Sirugue consiste à créer une prime d'activité individualisée, issue de la fusion du RSA activité et de la PPE et ouverte à tous les travailleurs à partir de l'âge de 18 ans - ce qui solutionnerait le problème du RSA jeunes - dont les revenus sont compris entre 0 et 1,2 Smic. Son montant serait maximal pour une personne gagnant 0,7 Smic. Le Gouvernement a fait valoir que le RSA activité et la PPE - qui, je le rappelle, coûtent chaque année 4 milliards d'euros à l'Etat - sont des prestations présentant toutes deux à la fois des avantages et des inconvénients. Il n'a, pour le moment, pas indiqué les suites qu'il comptait donner à cette recommandation. En tout état de cause, le sujet de la réforme du RSA activité demeure d'actualité.

**M. René-Paul Savary.** - La pauvreté s'accroît en France, alors que depuis deux ans maintenant, le Gouvernement ne cesse de prendre des mesures dites de justice sociale. Ce constat interpelle ! Il faut en tirer les conclusions qui s'imposent...

Dans mon département, la Marne, le nombre de bénéficiaires du RSA socle augmente de 15 % d'année en année. L'installation d'une partie de nos concitoyens dans la précarité est réelle. Les mesures qui sont prises par l'exécutif ne sont pas suffisamment incitatives. Une remise à plat du dispositif du RSA activité est indispensable ; il faudra prendre en compte non seulement la PPE, mais aussi l'AAH.

Concernant le handicap, j'insisterai sur le fait que le troisième volet du projet de loi décentralisation prévoit le transfert des Esat aux départements, qui vont dès lors devoir financer les nouvelles places que l'Etat n'aura pas créées en son temps ! S'agissant des MDPH, l'hypothèse de leur intégration dans de futures

maisons de l'autonomie est parfois avancée, les associations commencent d'ailleurs à accepter cette idée. C'est une piste sur laquelle il faut travailler car elle permettrait de rationaliser les coûts de fonctionnement.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** - Je me félicite de la création d'une nouvelle action sur la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. Dans notre rapport d'information sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées, Chantal Jouanno et moi-même avons demandé une meilleure lisibilité des moyens consacrés à cette politique. En outre, les crédits qui y sont dédiés sont en augmentation, c'est une bonne chose. Je regrette toutefois que dans le bleu budgétaire, le Gouvernement semble cibler l'attribution de cette dotation sur certaines associations d'ampleur nationale comme le Mouvement du nid ou l'Amicale du nid. J'estime que toutes les associations, qui agissent sur le terrain auprès des personnes prostituées, doivent pouvoir bénéficier de ces crédits.

**M. Jean-Claude Leroy.** - Je souhaiterais évoquer une initiative qui me paraît intéressante concernant le fonctionnement des MDPH. Dans mon département, le Pas-de-Calais, la MDPH a mis en place une procédure de conciliation afin de limiter les procédures contentieuses. Les résultats sont là comme le prouve la diminution de 23 % du taux des recours contentieux, ces derniers ne représentant plus que 0,6 % des décisions prises par la MDPH.

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - Qui sont les conciliateurs ?

**M. Jean-Claude Leroy.** - Ce sont des personnalités extérieures, des médecins par exemple. La conciliation s'avère bien plus efficace que le recours contentieux ; c'est une piste qui mérite d'être exploitée.

**Mme Isabelle Pasquet.** - Je crois que l'on peut être satisfait de la politique menée actuellement en matière de handicap. Il y a un réel changement de logique par rapport à celle mise en œuvre par la précédente majorité, qui reposait uniquement sur des mesures d'affichage sans réels moyens financiers. Les perspectives tracées par le CIH sont intéressantes. Toutefois, la question des ressources des personnes handicapées est toujours en suspens ; nous sommes encore loin du niveau de compensation demandé par les associations.

S'agissant du fonctionnement des MDPH, des changements ont lieu avec la loi dite « Paul Blanc ». Faut-il aller plus loin ? Pour ma part, je crains qu'une éventuelle intégration des MDPH aux départements, qui seraient dès lors décideurs et payeurs, ne se traduise par de nouvelles inégalités de traitement selon les territoires. Je partage également la crainte de René-Paul Savary au sujet du transfert des Esat aux départements, lesquels vont devoir financer la création de places.

Je suis d'accord avec la nécessité de revoir le dispositif du RSA activité. Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions de janvier dernier a eu le mérite d'insister sur l'inquiétante progression de la pauvreté dans notre pays et de mettre ce sujet sur la table. Il faut à présent passer aux actes.

Par ailleurs, je regrette qu'une nouvelle fois, le FNPE ne soit pas abondé. La mission de Mugette Dini et de Michelle Meunier sur la protection de l'enfance devrait permettre d'apporter des solutions.

*Enfin, l'augmentation des crédits du programme consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes va dans le bon sens car l'on ne peut se satisfaire de la situation actuelle.*

**M. René-Paul Savary.** - *Je précise que le traitement des recours contentieux fait partie des missions des MDPH. Le véritable problème réside dans le manque de moyens de fonctionnement auquel sont confrontées ces structures. Il est complètement illogique de vouloir que leur principal financeur soit le département ! Il faut travailler sur une rationalisation des coûts.*

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** - *Je rappellerai à mon collègue que la dotation de l'Etat au fonctionnement des MDPH augmente l'année prochaine de 2,5 % pour atteindre un peu plus de 64 millions d'euros, arbitrage financier auquel je ne suis pas étranger.*

**Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis.** - *Je remercie mes collègues pour leur contribution au débat. Cela fait plusieurs années que l'on parle d'une réforme du RSA activité et que l'on sait que le RSA jeunes est un échec. J'ai rencontré Christophe Sirugue ; sa proposition est intéressante car elle concernerait les jeunes et serait individualisée.*

*Comme l'a dit Catherine Génisson, de grandes inégalités territoriales existent s'agissant des places en Esat. Les associations gestionnaires que j'ai auditionnées ont insisté sur ce point. Je rappelle que lors de la Conférence nationale du handicap de 2008, il avait été annoncé par le précédent Gouvernement un plan de création de 10 000 places en cinq ans ; à ce jour, 6 400 ont vu le jour. Le moratoire porte donc sur les 3 600 places restantes.*

*Dans ma présentation, je n'ai pas abordé la question de l'aide aux postes dans les entreprises adaptées car cette question relève de la mission « Travail et emploi ». Vous trouverez cependant un développement sur ce sujet dans mon rapport écrit car l'accès à l'emploi des personnes handicapées est fondamental.*

*Je partage pleinement les propos d'Yves Daudigny sur l'inquiétante progression de la pauvreté en France. Je rappellerai que 2 millions de personnes vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, étant considéré que ce dernier équivaut à 40 % du niveau de vie médian.*

*En revanche, je conteste l'analyse, développée par René-Paul Savary, selon laquelle plus on prend de mesures sociales, plus la précarité augmente. La véritable explication à l'augmentation de la pauvreté est à trouver dans la crise que traverse notre pays. Je considère que les mesures de solidarité ne sont pas des dépenses, mais des investissements. Par exemple, dans le champ sanitaire, les dépenses de couverture maladie universelle (CMU) ou d'aide médicale de l'Etat (AME) sont des investissements car, in fine, mieux les personnes sont prises en charge médicalement, moins le système de santé aura à déboursier pour les soigner.*

*Parmi les bénéficiaires de l'AAH, certains vivent dans une grande précarité. Dans le rapport que j'ai remis au Premier ministre sur l'accès aux soins des plus démunis, je relève d'ailleurs le paradoxe selon lequel les personnes basculant dans le dispositif de l'AAH - dont l'état de santé s'est donc dégradé -*



*perdent tous les avantages associés à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c).*

*Je suis d'accord avec Jean-Pierre Godefroy pour dire que les crédits de l'action 15 ne doivent pas seulement abonder les associations nationales têtes de réseau. Il faut aussi soutenir les associations locales, qui font souvent un travail remarquable.*

*Je trouve l'initiative prise par la MDPH du Pas-de-Calais en matière de conciliation particulièrement intéressante. Lorsqu'on connaît le taux d'engorgement des MDPH, on ne peut que souhaiter le développement d'une telle pratique.*

*Enfin, je regrette comme Isabelle Pasquet l'absence d'abondement du FNPE ; il s'agit d'un problème récurrent auquel aucune solution n'est apportée pour le moment.*

***Suivant la proposition de la rapporteure, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi qu'aux articles 75 et 76 rattachés.***



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

- **Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées et fragile (Fegapei)**  
Didier Arnal, directeur général adjoint  
Pia Cohen, directrice des relations institutionnelles
  
- **Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH)**  
Jean-Louis Garcia, président  
Jean-Louis Leduc, directeur général adjoint
  
- **Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (Unisda)**  
Cédric Lorant, président
  
- **Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (ADMDPH)**  
Patrice Gasc, secrétaire général de l'association, directeur délégué de la MDPH du Gers  
Didier Malnoury, trésorier-adjoint de l'ADMDPH, directeur de la MDPH de l'Aube
  
- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales, et de leurs amis (Unapei)**  
Christel Prado, présidente  
Thierry Nouvel, directeur général  
Isabelle Chandler, directrice du pôle actions nationales et internationales