



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n°1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 43

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. JEAN-MARIE BINETRUY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : MONTÉE EN CHARGE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)	15
I.– LE RSA : UNE VÉRITABLE RÉVOLUTION SOCIALE	15
A.– LE PIVOT DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ	15
1.– Une réponse globale à la pauvreté	15
2.– Un dispositif liant mécanismes de solidarité et retour à l'emploi	16
3.– Une articulation avec la prime pour l'emploi (PPE)	18
4.– Une nécessaire mobilisation de plusieurs acteurs.....	18
5.– En attendant le RSA dans les DOM.....	19
B.– UNE ÉVALUATION EXEMPLAIRE DE LA PERFORMANCE	25
1.– Une démarche d'évaluation conforme à la LOLF	25
2.– Le dispositif expérimental révèle l'efficacité du RSA	26
<i>a) Le RSA accélère l'insertion professionnelle</i>	26
<i>b) Le RSA fait diminuer le nombre de bénéficiaires du RMI</i>	26
3.– Des tout premiers résultats globalement satisfaisants.....	27
II.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 MOBILISE LES MOYENS NÉCESSAIRES À LA GÉNÉRALISATION DU RSA	28
A.– LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF	28
1.– Le financement de l'ensemble du dispositif	28
2.– Une contribution sociale sur le patrimoine et les produits financiers	29
3.– Le financement du RSA « activité » par le Fonds national des solidarités actives (FNSA).....	29
B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES EST FINANCÉE PAR REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS	31
1.– Le financement du RSA engage l'État au-delà de la dotation du programme 304	31
2.– La dotation du présent programme est financée par redéploiements de crédits	32

C.– LES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION RESTENT STABLES MALGRÉ LA CONCRÉTISATION DU RSA	32
III.– VERS L'EXTENSION DU RSA AUX JEUNES	33
CHAPITRE II : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : TRANSFERT QUASI-TOTAL DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ VERS LE RSA EN 2010	35
I.– LES CRÉDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS : STABILITÉ APRÈS LA FORTE BAISSÉ DE 2009	36
A.– UNE ACTION MULTIFORME DE L'ÉTAT	36
B.– DES CRÉDITS STABILISÉS EN 2010	37
II.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EST DESTINÉE À DISPARAÎTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT ..	37
A.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EN MÉTROPOLE EST INTÉGRÉE AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE DÈS 2009	37
B.– LA SUPPRESSION CORRÉLATIVE DES CRÉDITS CONCERNÉS EN 2010	38
III.– PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UN DYNAMISME DES CRÉDITS ATTÉNUÉ DU FAIT DE LA RÉFORME DES TUTELLES ET CURATELLES	39
A.– LA DIMINUTION DES CRÉDITS POUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS EST LIÉE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 5 MARS 2007	39
B.– FINANCIÈREMENT MARGINAL, LE SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ÉTAT À LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET À LA POLITIQUE DE L'ADOPTION PERMET LA COORDINATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS	41
1.– Le GIP « Enfance en danger » voit ses moyens augmenter	42
2.– La subvention versée à l'Agence française de l'adoption est strictement reconduite ..	42
IV.– LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DU PROGRAMME EST SUPÉRIEURE À LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE	44
CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	47
I.– LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) SONT LES ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP	48
A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 A MODIFIÉ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU HANDICAP	48
B.– LA DOTATION À CES NOUVELLES STRUCTURES POUR 2010 POURRAIT ENFIN S'AVÉRER SUFFISANTE	48
C.– LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DES MDPH APPELLE DES AJUSTEMENTS	51
1.– Des conditions difficiles de mise en place	51
2.– Des difficultés persistantes de fonctionnement	52
3.– Des mesures prises ou à prendre	53
II.– L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN RAISON DE LA CRÉATION DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT)	54
A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 DONNE LA PRIORITÉ AU TRAVAIL EN MILIEU ORDINAIRE	56
B.– LE NOMBRE DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL POURSUIT SON AUGMENTATION	56

C.– LA GARANTIE DE RÉMUNÉRATION DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EST ASSURÉE PAR L'AIDE AU POSTE FINANCÉE PAR L'ÉTAT	57
1.– La loi du 11 février 2005 a renouvelé les modalités de rémunération des travailleurs handicapés.....	57
2.– L'augmentation de la dotation en 2010 est liée à la création de nouvelles places en structure d'aide par le travail (ESAT).....	58
III.– LES RESSOURCES D'EXISTENCE SONT EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	59
A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 DISTINGUE ENTRE REVENUS D'EXISTENCE <i>STRICTO SENSU</i> ET COMPENSATION DES SURCÔÛTS LIÉS AU HANDICAP	59
B.– L'AUGMENTATION DES CRÉDITS OUVERTS POUR LE SERVICE DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS EST LA TRADUCTION DE L'ENGAGEMENT PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.....	60
C.– LA DOTATION AU FONDS SPÉCIAL D'INVALIDITÉ EST CORRECTEMENT CALBRÉE	61
IV.– LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP : UNE ACTION DONT L'ÉTAT N'EST PAS LE PRINCIPAL ACTEUR	62
A.– LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CNSA) ET LES DÉPARTEMENTS FINANCENT L'ESSENTIEL DES DÉPENSES LIÉES À LA COMPENSATION DU HANDICAP.....	62
B.– LE BUDGET DE L'ÉTAT COMPLÈTE DE FAÇON MARGINALE LE FINANCEMENT DE CETTE ACTION	62
C.– DES FONDS DE CONCOURS VISENT À COMPENSER LES CONSÉQUENCES DU HANDICAP	63
V.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES NE SONT PAS NON PLUS DU RESSORT PRINCIPAL DE L'ÉTAT	64
VI.– LE PILOTAGE DU PROGRAMME PASSE PAR DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS	64
VII.– L'EFFORT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES EST SUBSTANTIEL	65
CHAPITRE IV : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : PRÉSERVER LA PERFORMANCE AVEC DES MOYENS STABILISÉS	67
I.– LE DÉFAUT DE LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE A CONDUIT À LA CRÉATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE	68
A.– LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE) A UNE APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE	68
B.– LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT AUX ACTIVITÉS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES	69
C.– LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) PERMETTRA UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS.....	70
II.– LE PROGRAMME AFFICHE UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS RÉGULIERS.....	71
A.– L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES FISCALES N'EST PAS POSSIBLE	71
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST PARTICULIÈREMENT SATISFAISANTE DU FAIT DES PROGRÈS RÉALISÉS.....	72

III.- LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ VERRAIT SES MOYENS SE STABILISER EN 2010	73
A.- LE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION EST ESSENTIELLEMENT INCITATIF.....	73
B.- LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE PASSE PAR UNE DÉMARCHE PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES	74
C.- UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF EST FINANCÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	75
1.- Le SDFE joue un rôle d'information et d'impulsion dans le but de protéger les femmes des violences.....	76
2.- Les permanences téléphoniques et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles sont les principaux outils de cette action.....	76
D.- L'ACTION <i>ARTICULATION DES TEMPS DE VIE</i> POURRAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION <i>ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</i>	77
IV.- LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE » EXPLIQUE L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES DU TITRE 2	78
CHAPITRE V : CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES : VERS PLUS D'EFFICIENCE	79
I.- LE VOLET PERFORMANCE DU PROGRAMME EST ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS QUE VA CONNAÎTRE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE EN 2010	81
A.- LA LOI HOSPITALIÈRE ENGAGE UNE PROFONDE ÉVOLUTION DES ADMINISTRATIONS.....	81
B.- LE VOLET PERFORMANCE A ÉTÉ PROFONDÉMENT REMANIÉ POUR ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS	83
II.- LES ADMINISTRATIONS SANITAIRE ET SOCIALE SONT ENGAGÉES DANS UN VASTE MOUVEMENT DE RÉORGANISATION ET DE MODERNISATION	83
A.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVUE GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES BOULEVERSE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE.....	84
1.- L'administration centrale de l'administration sociale se réorganise autour de quelques grandes directions	84
2.- Le niveau déconcentré voit la dissociation entre administration sanitaire et administration sociale.....	85
<i>a) Le niveau régional voit la dissociation des administrations sanitaire et sociale.....</i>	85
<i>b) Le niveau départemental pourrait ne plus comporter d'administration sociale distincte</i>	85
B.- LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA GESTION DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS	86
1.- La recherche de gains de productivité est devenue une préoccupation des services déconcentrés.....	86
2.- La politique de gestion de ressources humaines accompagne les modernisations en cours	86

III.– LES EFFORTS DE MODERNISATION COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS DANS LE BUDGET POUR 2010	88
A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT EN FORTE BAISSÉ	88
1.– Le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est maintenu	88
2.– La baisse du nombre d'ETPT a permis de diminuer fortement les cotisations « employeurs »	89
B.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT DU FAIT DE LA CRÉATION DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ	90
EXAMEN EN COMMISSION	91
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	97
ANNEXE 2 : INDEX DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT	99

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 49 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Il a finalement reçu la quasi-totalité des réponses mais leur exploitation s'est faite dans un calendrier très contraint.

SYNTHÈSE

Le présent projet de loi de finances prévoit une augmentation substantielle des crédits consacrés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui témoigne d'un effort accru et permet la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République. À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission devraient augmenter de 10,6 % en 2010, atteignant 12,37 milliards d'euros. Pour 2011, cette hausse devrait se poursuivre avec un taux de croissance de l'ordre de 4,1 %.

Cette évolution est principalement due à la généralisation en métropole, à compter du 1^{er} juin 2009, de la véritable révolution sociale que constitue le revenu de solidarité active (RSA), dont les crédits sont inscrits dans le programme 304 *Lutte contre la pauvreté*.

Elle est également liée à la mise en œuvre de plusieurs engagements pris par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap le 10 juin 2008, notamment la revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 2007 et 2012 et la création de 1 400 nouvelles places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

La première évolution entraîne, par ailleurs, une baisse substantielle des crédits du programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables*. En effet, les crédits de l'allocation de parent isolé (API) sont voués à disparaître du budget de l'État. L'API étant intégrée au RSA « socle », elle est désormais prise en charge par les conseils généraux qui reçoivent en compensation une fraction de TIPP correspondante.

Enfin, des efforts substantiels d'efficacité et de maîtrise des coûts sont réalisés. Ils sont retracés dans le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires*. Il s'agit principalement du regroupement de plusieurs administrations centrales au sein de la future direction générale de la cohésion sociale et au niveau déconcentré, de la mise en place des agences régionales de santé.

INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* concentre l'effort de l'État en faveur de la solidarité, sauf dans deux domaines :

Les crédits spécifiquement consacrés à la santé publique et à son organisation figurent sur la mission *Santé* ;

les contrats aidés, les dispositifs en faveur du retour à l'emploi et le fonds de solidarité, sont, pour leur part, financés sur la mission *Travail et emploi*.

*

* *

Le périmètre de la mission n'a pas évolué cette année. **Le Rapporteur spécial salue cette stabilité qui facilite la mission de contrôle qui est la sienne.** Le ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ainsi que le Haut-commissaire aux solidarités actives sont responsables de la présente mission.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* regroupe cinq programmes :

– le programme n°304 *Lutte contre la pauvreté*, avec 1 684 millions d'euros, représente 13,6 % des crédits de paiement contre 5,2 % en 2009. Cette augmentation est due à la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) à partir du 1^{er} juin 2009 ;

– le programme n°106 *Actions en faveur des familles vulnérables* bénéficie de 3,2 % des crédits de paiement de la mission, avec 407 millions d'euros. Son volume a été divisé par deux par rapport à 2009 en raison de l'intégration de l'allocation parent isolé dans le RSA ;

– le programme n°157 *Handicap et dépendance* concentre, avec 9 103 millions d'euros, 73,5 % des crédits de paiement de la mission. Cette importance est due notamment à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui mobilise près des deux tiers des crédits du programme ;

– le programme n°137 *Égalité des hommes et des femmes* est un programme plus modeste, doté de 29 millions d'euros. Il constitue toutefois un levier important dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique publique ;

– enfin, le programme n°124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires* est un programme « support », qui concerne l'ensemble des structures administratives participant à la mise en œuvre des politiques sociales et sanitaires. Son champ d'action dépasse donc le simple périmètre de la mission. Avec 1 145 millions d'euros de crédits de paiement pour 2010, il représente 9,2 % du volume de la mission.

*

* *

L'augmentation des crédits accordés à la mission témoigne d'un effort accru en matière de solidarité et permet la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République en cette matière.

À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission augmentent de 10,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 après une augmentation de 6,1 % en 2009, atteignant 12,37 milliards d'euros. Pour 2011, cette hausse devrait se poursuivre avec un taux de croissance de 4,1 %.

Cette évolution s'explique par la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) à partir du 1^{er} juin 2009. Celle-ci entraîne un fort accroissement des crédits du programme *Lutte contre la pauvreté*. Ceux-ci sont fixés à 1 684 millions d'euros en 2010 et devraient atteindre 1 709 millions d'euros en 2011.

L'accroissement des crédits de la mission s'explique également par la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République de revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 25 % entre 2007 et 2012. Celle-ci explique la hausse de 7 % en 2009 des crédits du programme *Handicap et dépendance*. L'effort réalisé pour la mise en œuvre de cet engagement atteindra 114 millions d'euros. Les mesures adoptées à la suite de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 contribuent également à la hausse des crédits de la mission.

*

* *

La multiplicité des acteurs intervenant dans les politiques de solidarité et la diversité des dispositifs mis en place sont sources de complexité pour le système et pour son organisation. En effet, d'une part, les actions menées au titre de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances passent par l'intervention non seulement de l'État, des collectivités locales, de la sécurité sociale, mais également des associations, elles-mêmes financées par les pouvoirs publics. D'autre part, la nature des financements est elle-même très diversifiée : si le budget de l'État n'intervient souvent qu'en complément des contributions de la

sécurité sociale, l'État participe doublement à la politique de solidarité, à travers les avantages fiscaux qu'il consent, à destination directe des publics en situation de précarité, mais aussi indirectement, aux associations.

Le Rapporteur spécial réaffirme que seule la coordination entre les différents acteurs permet une mise en œuvre satisfaisante de la mission.

CHAPITRE PREMIER : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : MONTÉE EN CHARGE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

Le programme n° 304 *Lutte contre la pauvreté* bénéficie d'une forte hausse de ses moyens due à la généralisation du revenu de solidarité active (RSA). L'essentiel des crédits du programme correspond à la dotation de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), chargé de mettre en œuvre le dispositif.

L'évolution proposée des crédits entre 2009 et 2010 est la suivante.

PROGRAMME 304 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2009	Total pour 2010
01 – Revenu de solidarité active (remplace : Expérimentation)	17,1	1 674,5
02 – Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	10,08	10
03 – Généralisation du revenu de solidarité active	555,37	
Total	582,55	1 684,5

Source : projet annuel de performances 2010

I.– LE RSA : UNE VÉRITABLE RÉVOLUTION SOCIALE

A.– LE PIVOT DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ

1.– Une réponse globale à la pauvreté

7,9 millions de personnes vivent en France sous le seuil de pauvreté monétaire établi à 60 % du revenu médian, selon les données de l'INSEE sur le revenu et le patrimoine des ménages en 2009. Parmi les adultes en situation de pauvreté, on compte autant de personnes exclues de l'emploi que de travailleurs pauvres. C'est en partant de ce constat que le Gouvernement a engagé la révolution sociale que constitue le RSA.

Le revenu de solidarité active, généralisé en France métropolitaine au 1^{er} juin 2009, constitue un axe fondamental de la politique de solidarité menée par les pouvoirs publics. Ce dispositif poursuit quatre objectifs :

– offrir des moyens d'existence convenables à toute personne privée de ressources. Il reprend en cela les objectifs assignés au RMI ;

– permettre que toute heure travaillée se traduise effectivement par un accroissement du revenu ;

– compléter les ressources des personnes exerçant une activité pour réduire la pauvreté laborieuse ;

– simplifier les mécanismes de solidarité.

La généralisation du RSA va contribuer à mettre en œuvre l’engagement gouvernemental de réduction d’un tiers de la pauvreté en cinq ans, objectif inscrit dans la loi n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion.

2.– Un dispositif liant mécanismes de solidarité et retour à l’emploi

Le dispositif poursuit un triple but.

Il vise, en premier lieu, à **simplifier le système de minima sociaux et d’incitations à la reprise d’emploi**. Le RSA remplace en effet le revenu minimum d’insertion (RMI), l’allocation de parent isolé (API), les systèmes d’intéressement tels les primes forfaitaires de retour à l’emploi ainsi que la prime de retour à l’emploi. La disparition du RMI et de l’API ne modifie pas le montant des prestations perçues par leurs bénéficiaires actuels.

Le dispositif est, en second lieu, conçu comme un **outil d’insertion professionnelle**. L’incitation à la reprise d’emploi est promue de deux manières. D’une part, le RSA permet une prévisibilité des revenus futurs. D’autre part, la reprise d’un emploi pouvant se traduire par une perte de revenu équivalente au gain résultant du salaire perçu, le dispositif prévoit que la perte des différents droits relevant de l’assistance soit progressive. **Le RSA est ainsi construit sur un barème généralisé de 38 % : tout nouveau revenu de 100 euros implique une baisse de l’allocation de seulement 38 euros**. Le bénéficiaire du RSA garde donc une allocation de 62 euros. Par ailleurs, les revenus professionnels ne sont pas pris en compte durant les trois premiers mois d’activité, ce qui permet de retarder le moment de la diminution de l’allocation. Enfin, les droits connexes bénéficiant aux allocataires du RMI, comme la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou les exonérations de taxe d’habitation, ne sont plus attribués en fonction du statut de bénéficiaire du RMI mais en fonction des revenus. Ces droits sont en outre réduits progressivement au moment de la reprise d’emploi, et non plus supprimés brutalement. Parallèlement, l’accompagnement dans l’emploi est renforcé. Chaque bénéficiaire du RSA est suivi par un référent unique. Il doit être également orienté prioritairement vers le marché du travail, à moins que les obstacles qu’il rencontre dans la recherche d’emploi ne soient suffisamment importants pour justifier un accompagnement social.

Le troisième objectif du RSA est la **réduction de la pauvreté au travail**. Le dispositif est en effet ouvert aux bénéficiaires du RMI et de l’API mais également aux travailleurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le montant de l’allocation est modulé en fonction de la situation familiale de l’intéressé. En contrepartie, l’ensemble des revenus du foyer est pris en compte.

Seules les aides au logement et certaines prestations ponctuelles, comme l'allocation de rentrée scolaire, ou à objet spécifique, comme l'allocation pour enfant handicapé, sont exclues du calcul de l'allocation.

Outre l'allocation elle-même, le dispositif prévoit des aides ponctuelles visant à lever les obstacles à la reprise d'emploi en contribuant à la prise en charge d'une partie des coûts qui lui sont associés – mobilité et garde d'enfants entre autres.

Le Rapporteur spécial estime qu'en alliant solidarité et reprise de l'emploi, le dispositif du RSA constitue une révolution sociale, permettant de revaloriser la valeur travail et de moderniser les dispositifs d'assistance sociale. Il salue le travail remarquable réalisé par le Haut Commissaire aux solidarités actives dans sa conception, son expérimentation et sa généralisation du projet.

Le dispositif a été généralisé le 1^{er} juin 2009. Outre les actuels bénéficiaires du RMI et de l'API, **deux millions de travailleurs pauvres** sont potentiellement concernés par la réforme et en constituent la cible. Il sera étendu aux départements d'outre-mer à compter de l'année 2011.

LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI GÉNÉRALISANT LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVES ET RÉFORMANT LES AUTRES POLITIQUES D'INSERTION

L'adoption du RSA s'est accompagnée d'une réforme des outils de l'insertion inspirée des conclusions du Grenelle de l'insertion.

Un **contrat unique d'insertion** est créé. Il remplace l'ensemble des contrats aidés existants et se caractérise par une plus grande souplesse d'utilisation. Il se décline en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur marchand et en contrat initiative emploi dans le secteur non marchand.

Un **nouveau pilotage des politiques d'insertion** est institué. Le rôle du département dans la mise en œuvre de ces politiques est réaffirmé. Celui-ci pourra conclure des « pactes territoriaux d'insertion » avec les différents acteurs concernés – État, service public de l'emploi, collectivités territoriales... – pour assurer la bonne coordination de l'action publique. Enfin l'architecture institutionnelle du dispositif d'insertion est simplifiée avec la suppression de l'obligation de l'existence de certains organismes, comme les conseils départementaux d'insertion et les commissions locales d'insertion, dans le but d'offrir une plus grande souplesse d'action aux conseils généraux.

3.– Une articulation avec la prime pour l'emploi (PPE)

La mise en place du RSA nécessite son articulation avec la prime pour l'emploi (PPE). Les personnes éligibles aux deux dispositifs, soit 1,4 million de bénéficiaires, percevront le plus favorable des deux.

Pour un bénéficiaire du RSA, il peut être plus favorable de percevoir la PPE. Or, la PPE étant un crédit d'impôt, elle est normalement perçue un an après la reprise effective d'emploi. Si son bénéficiaire est également éligible au RSA, il percevra la différence entre RSA et PPE dès la reprise d'emploi en guise d'acompte et, si des montants résiduels à valoir demeurent, ils lui seront versés l'année suivante. L'allocataire pourra ainsi percevoir le montant plus élevé de la PPE, tout en percevant cette aide immédiatement comme avec le RSA.

À l'inverse, il pourra être plus avantageux, pour un bénéficiaire actuel de la PPE, de percevoir le RSA. Cette articulation conduira certains bénéficiaires actuels de la PPE à ne plus la percevoir, ce qui dégagera des économies. L'économie pour 2010 correspondra donc aux six mois de mise en œuvre du RSA en 2009. Les économies pour 2011 correspondront en revanche à un régime de croisière, le RSA se substituant, pour les personnes concernées, à la PPE sur l'ensemble de l'année 2010.

L'économie à attendre de cette « imputation de la PPE sur le RSA » s'élève à **350 millions en 2010 et 700 millions en 2011. Ce montant sera intégralement redéployé vers le financement du RSA.**

4.– Une nécessaire mobilisation de plusieurs acteurs

La mise en œuvre du RSA implique l'intervention de trois acteurs principaux – conseil général, service public de l'emploi et organisme payeur. Leur coordination sera assurée par des conventions tripartites négociées au cours du premier semestre 2009 ainsi que par une instance de concertation nationale.

Le conseil général est l'acteur dont dépendra en grande partie le succès du dispositif. Il voit sa compétence étendue aux bénéficiaires actuels de l'API. Il est compétent pour attribuer la prestation. Son président décide de l'organisation du dispositif local d'accompagnement et d'orientation du bénéficiaire sans emploi. Il décide également des sanctions frappant les bénéficiaires ne respectant pas les engagements pris dans leur projet personnalisé d'accès à l'emploi ou convaincus de fraude.

5– En attendant le RSA dans les DOM

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu dans son article 29 une entrée en vigueur du RSA dans les DOM et dans les COM de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon « *au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sous réserve de l'inscription dans la loi de finances des dispositions relatives à la compensation des charges résultant de l'extension de compétences réalisée par la présente loi* ».

Toutefois, suite au mouvement social aux Antilles qui a eu lieu en février 2009 et pour tenir compte de la spécificité de la situation rencontrée, **le Gouvernement a décidé de s'engager sans plus attendre, aux côtés des entreprises et des collectivités territoriales, pour le soutien du pouvoir d'achat des salariés outre-mer**, dans les départements de Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Guyane ainsi que dans les collectivités territoriales de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API) étant toujours en vigueur outre-mer, **le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) correspond plutôt à une mesure de soutien au pouvoir d'achat**. Ainsi, parmi les principales différences par rapport au RSA figurent les conditions d'attribution. Les bénéficiaires du RSTA sont les personnes exerçant une activité salariée – hors apprentissage – sur le territoire d'un de ces départements ou collectivités d'outre-mer, en vertu d'un contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à un mois. Les droits au RSTA sont ouverts au salarié dont la rémunération ne dépasse pas 1,4 SMIC mensuel. Les jeunes de moins de 25 ans en emploi peuvent être bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas, aujourd'hui, du RSA.

En outre, le montant du RSTA est forfaitaire. Il est de 100 euros brut par mois pour une durée de travail de 35 heures hebdomadaires ; il est réduit à due proportion en cas de temps partiel ou si le contrat de travail a débuté ou a pris fin au cours du mois. Il n'est pas familialisé, c'est-à-dire que si deux personnes travaillent à temps plein dans un couple, ce couple percevra 200 euros de RSTA. Le montant du RSA est à l'inverse fonction des revenus et de la composition familiale.

Du point de vue de la gestion également, le RSTA présente des spécificités. L'organisation s'appuie au plan national sur la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) avec le concours de la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) de Marseille et au plan déconcentré sur les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, sur la caisse de prévoyance sociale (CPS). Rappelons que le RSA est versé en métropole par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA).

Enfin, d'un point de vue budgétaire, les crédits du RSTA relèvent en 2009 et 2010 de la mission « *Plan de relance de l'économie* ».

Dans son rapport remis au Premier ministre le 26 mai 2009, M. Paul-René Victoria, député de la Réunion, a recommandé une évaluation du RSTA qui permettra de déterminer les conditions d'application ou d'adaptation d'un revenu de solidarité en outre-mer dans le prolongement de la loi du 1^{er} décembre 2008 et de l'expérimentation en cours d'un revenu supplémentaire d'activité.

C'est pourquoi, **le Rapporteur spécial met en garde contre toute tentative d'extension prématurée du RSA dans les DOM avant d'avoir évalué les éventuelles conséquences négatives sur les bénéficiaires.**

INCIDENCE FINANCIÈRE DE LA MISE EN PLACE DU RSA SUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET MODALITÉS DE COMPENSATION RETENUES

La mise en place du revenu de solidarité active s'est traduite, pour les conseils généraux, par deux changements :

– ils se sont vus décharger du coût des dispositifs d'intéressement liés au revenu minimum d'insertion (RMI), dont ils conservent la charge ;

– ils se sont vus attribuer une compétence nouvelle au titre des bénéficiaires de l'ex-API, hors financement des dispositifs d'intéressement préexistants.

La mise en place du RSA n'a en rien altéré les modalités de compensation aux conseils généraux du transfert de compétences du RMI. La réforme est totalement neutre de ce point de vue.

L'enjeu a consisté à préciser les modalités de compensation de la prise en charge des ex-bénéficiaires de l'API. Juridiquement, cette charge nouvelle a été qualifiée d'extension de compétences. Cette qualification permettait en effet une compensation intégrale des charges supportées et apparaissait plus protectrice des finances départementales. Il convient de rappeler que l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».*

Le cadre de compensation prévu

● Références législatives :

– article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;

– article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

● Champ de l'extension de compétences donnant lieu à compensation :

Dépenses d'allocation de parent isolé (API) minorées des dépenses d'intéressement proportionnel et forfaitaire liées au RMI et à l'API.

● Forme de la compensation :

L'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 dispose que les charges supplémentaires résultant de l'extension de compétences « *sont intégralement compensées par l'État dans les conditions fixées par la loi de finances* », la compensation s'opérant, « *à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature* ».

En pratique, l'article 51 de la loi de finances pour 2009 a prévu l'affectation d'une fraction supplémentaire de tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

• Modalités de la compensation en 2009 :

Au titre de l'année 2009, la compensation versée aux départements métropolitains en application de l'article 51 de la loi de finances pour 2009 correspond :

– à la moitié des prévisions de dépenses exposées par l'État en 2008 dans les départements métropolitains au titre de l'API ;

– diminuées de la moitié des prévisions de dépenses exposées en 2008 dans ces mêmes départements au titre des intéressements proportionnel et forfaitaire applicables à l'API ;

– diminuées également de la moitié des prévisions de dépenses incombant en 2008 aux départements métropolitains dans le cadre du RMI, au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire.

Le montant global de compensation à verser aux départements en 2009 avait été évalué à 322 millions d'euros, sur la base des prévisions rappelées dans le tableau qui suit.

MODALITÉS DE CALCUL DE LA COMPENSATION

(en millions d'euros)

	France entière	Métropole
Prévision des dépenses d'API en 2008	1 070 (1)	
Prévision des dépenses d'intéressement liées à l'API en 2008	41 (2)	
Prévision des dépenses d'API moins l'intéressement lié à l'API en 2008	1 029 (1)-(2)	919,2 (3)
Prévision des dépenses d'intéressement lié au RMI en 2008 hors cumul de 100 % les 3 premiers mois	320	275,2 (4)
Base de compensation annuelle		644 (3)-(4)

Conformément à ces prévisions, l'article 51 de la loi de finances pour 2009 attribue aux conseils généraux une fraction de tarif⁽¹⁾ de TIPP de montant équivalent à 322 millions d'euros, dont le produit est réparti entre eux au prorata⁽²⁾ des dépenses d'API minorées des dépenses d'intéressement qu'ils supportent.

Les dispositions retenues dans le cadre de la loi de finances pour 2009 ne pouvant s'appuyer que sur des prévisions, deux ajustements sont prévus pour tenir compte des dépenses réellement constatées :

– d'une part, la fraction de tarif de TIPP sera corrigée au vu des montants définitifs de dépenses exécutées en 2008 au titre de l'API et de l'intéressement proportionnel et forfaitaire lié au RMI et à l'API. La commission consultative sur l'évaluation des charges

(1) La fraction de tarif s'élève à 0,82 € par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb et à 0,57 € par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C.

(2) La répartition mentionnée à l'article 51 de la loi de finances pour 2009 a été établie à partir de données relatives aux dépenses d'API constatées en 2007, dernière année entière connue à cette date.

(CCEC) doit être consultée d'ici la fin de l'année 2009 pour vérifier l'exactitude de ces calculs. **En outre, l'article 51 de la loi de finances pour 2009 précise que si le produit affecté globalement aux départements en vertu des fractions de tarif qui leur sont attribuées par la loi de finances représente un montant annuel inférieur au montant du droit à compensation, la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de TIPP revenant à l'État.**

– d'autre part, la compensation sera ajustée au vu des comptes administratifs des départements pour l'année 2009, cet ajustement devant être inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes. Cette régularisation interviendra donc en 2010.

• Évolution des modalités de la compensation par la suite :

Au titre des années suivantes, l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 dispose que **la compensation est ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010 en faveur des bénéficiaires du RSA majoré. Cet ajustement sera inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes, c'est-à-dire la loi de finances pour 2012.**

Préalablement à cet ajustement définitif des modalités de la compensation, la CCEC sera consultée :

– en 2010, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension des compétences des départements ;

– en 2011, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de cette extension de compétences et sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux.

Le projet de loi de finances pour 2010 et la compensation accordée aux départements

L'article 19 du projet de loi de finances pour 2010 apporte des garanties aux départements, le Gouvernement allant au-delà des obligations qui lui sont imposées par le cadre législatif rappelé ci-dessus.

En effet, **il est apparu que la base de référence retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2009 a été surévaluée** : les dépenses réalisées en 2008 servant de base pour le calcul de la compensation se sont élevées à 599 millions d'euros, **soit 45 millions d'euros de moins que l'évaluation initiale.**

La « clause de revoyure » prévue fin 2009 aurait ainsi dû jouer en défaveur des départements. Pourtant, l'article 19 du PLF 2010 apporte de nouvelles garanties aux conseils généraux.

• S'agissant du droit à compensation au titre de l'année 2009 :

Conformément au cadre législatif en vigueur, l'article 19 procède aux corrections nécessaires pour garantir une juste compensation aux conseils généraux dont le montant du droit à compensation initialement évalué en loi de finances pour 2009 s'avère finalement inférieur à celui correspondant aux dépenses définitivement constatées en 2008. **Une enveloppe de 7,74 millions, prélevée sur la part de TIPP revenant à l'État, viendra ainsi compléter les ressources des 33 départements pénalisés par la clé de répartition retenue en loi de finances pour 2009.**

En revanche, les ressources perçues au titre de 2009 par les autres départements ne sont pas révisées à la baisse.

Dans tous les cas, l'ajustement définitif de la compensation due au titre de l'exercice 2009 interviendra en 2010, sur la base des comptes administratifs des départements.

• S'agissant de la base de référence retenue pour le calcul du droit à compensation au titre de 2010, l'article 19 du projet de loi de finances pour 2010 apporte une solution qui va au-delà des obligations imposées à l'État.

En effet, compte tenu des dépenses définitives constatées au titre de l'exercice 2008, dernière année de référence connue, **une stricte application des règles prévues par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA aurait conduit à ne répartir que 599 millions d'euros entre les conseils généraux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.**

Le projet de loi de finances prévoit néanmoins l'affectation aux départements d'une enveloppe supplémentaire de 37,39 millions d'euros, prélevée sur la part du produit de TIPP revenant à l'État. Cet effort est effectué à titre conservatoire, afin de ne pas sous-compenser temporairement les départements au titre de la mise en œuvre du RSA.

En effet, compte tenu des incertitudes entourant la conjoncture économique actuelle, l'estimation que l'on peut faire des dépenses de RSA à partir des données d'exécution 2008 pourrait être sensiblement différente des dépenses qui seront effectivement prises en charge par les départements en 2010. Ces dépenses seront en tout état de cause intégralement compensées sur la base des comptes administratifs des départements, qui seront produits en 2011.

Le projet de loi de finances **corrige par ailleurs la clé de répartition, entre les départements, du produit de la fraction de TIPP, pour tenir compte des dépenses constatées en 2008.**

Le Rapporteur spécial signale donc que l'instauration puis la généralisation du RSA n'ont en aucune manière pénalisé les conseils généraux

En définitive, les conseils généraux pourraient voir au contraire leur charge baisser avec la diminution du nombre de prestataires du RSA « socle » comme le montrent les résultats des expérimentations.

Le service public de l'emploi doit accueillir une grande part d'anciens allocataires du RMI qui n'étaient pas inscrits à l'ex-agence nationale pour l'emploi.

Les caisses d'allocation familiale ainsi que les mutuelles sociales agricoles sont chargées de servir la prestation.

LE FINANCEMENT DU RSA : RSA « SOCLE » ET RSA « ACTIVITÉ »

La structure de financement du RSA est différente selon qu'il est destiné au « socle » ou à l'« activité » du dispositif.

La partie « socle » regroupe le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Il correspond donc à ces deux minima sociaux tels qu'ils sont connus aujourd'hui. Il est versé aux bénéficiaires sans activité ou reprenant une activité depuis moins de trois mois. Le « socle » est financé par les départements. Outre le financement déjà existant pour le RMI, **les départements bénéficient désormais d'une nouvelle quote-part de TIPP, octroyée par l'État pour financer le service de l'ex-API intégrée dans le RSA.** Le montant de ce transfert d'impôt atteint 322 millions d'euros en 2009 et devrait s'établir à 688 millions d'euros en 2011. Au total, la dépense prévisible des départements peut être évaluée comme la somme des dépenses actuelles de RMI et d'API, soit environ 6,6 milliards d'euros – respectivement 5,5 milliards pour le RMI et 1,1 milliard pour l'API.

La partie « activité » du dispositif constitue l'originalité et le coût réel du RSA pour l'État. Il concerne en effet l'allocation qui sera versée aux personnes en activité, par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), en substitution de l'intéressement temporaire. Le coût de ce nouveau dispositif s'établit à 3,3 milliards d'euros en année pleine. Il est financé par la nouvelle taxe de 1,1 % sur les revenus de l'épargne, dont le rendement devrait atteindre 1,5 milliard d'euros, et par la dotation de l'État financée par redéploiements de crédits.

B.– UNE ÉVALUATION EXEMPLAIRE DE LA PERFORMANCE

1.– Une démarche d'évaluation conforme à la LOLF

La mise en place du RSA s'inscrit dans une démarche d'évaluation scientifique indépendante.

Sa mise en œuvre continuera de faire l'objet d'une évaluation rigoureuse par le comité d'évaluation prévu par l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008. Ce comité est chargé d'évaluer la performance du RSA, d'en établir un bilan financier et d'analyser les conséquences du dispositif sur le recours au travail à temps partiel.

COMPOSITION DU COMITÉ D'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS

Trois collègues :

Représentants des conseils généraux

Eure, Meurthe-et-Moselle, Vienne, Loir-et-Cher, Marne, Val-d'Oise, Saône-et-Loire, Hérault

Représentants de l'État et des organismes payeurs

Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), direction générale de l'action sociale (DGAS), direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), DARES, DRESS, direction du budget, CNAF, CCMSA

Personnalités qualifiées

François Bourguignon, président, École d'économie de Paris, Pierre Cahuc, CREST, Marc Gurgand, EEP, Gilbert Lagouanelle, Secours catholique, Yannick L'Horty, Centre d'études de l'emploi, Claire Martin, CNRS, Élisabeth Maurel, UPMF-Grenoble, Éric Martin, EEP et EHESS, Renée Thominot, comité des usagers d'Angers, Jérôme Vignon, Commission européenne.

Les conditions de la montée en charge du RSA feront l'objet d'un suivi particulier durant le premier semestre 2010 devant permettre d'atteindre 90 % de la cible des nouveaux bénéficiaires.

2.– Le dispositif expérimental révèle l'efficacité du RSA

33 départements ont participé à l'expérimentation. Les territoires de l'expérimentation ont concerné 110 000 allocataires du RMI et 20 000 de l'API.

a) Le RSA accélère l'insertion professionnelle

Le RSA est conçu pour que les allocataires du RMI et de l'API qui exercent un emploi soient toujours financièrement gagnants par rapport à l'inactivité quels que soient le nombre d'heures travaillées et le type de contrat de travail.

Cumulées sur l'ensemble des mois de janvier 2008 à mars 2009, les statistiques de la CNAF **montrent un surcroît de 9 % du taux d'entrée dans l'emploi dans les zones expérimentant le RSA par rapport aux zones témoins.**

Il est en revanche trop tôt pour analyser l'effet sur le maintien dans l'emploi au-delà de la première année après la prise d'emploi.

b) Le RSA fait diminuer le nombre de bénéficiaires du RMI

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RMI

	Décembre 07	Mars 08	Juin 08	Septembre 08	Décembre 08
Zone expérimentale	100,0	100,5	96,3	93,0	93,7
Zone témoin	100,0	102,3	99,2	96,0	97,7

Source : CNAF

De décembre 2007 à décembre 2008, le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi a diminué. Cependant, après une période de décroissance régulière de ce nombre d'allocataires, le dernier trimestre marque une phase de remontée, conséquence probable du ralentissement économique. En moyenne, sur les territoires expérimentaux le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi a baissé de 6,1 % en un an, tandis qu'il n'a fléchi que de 2,3 % en zone témoin.

Ces premiers chiffres sont encourageants quant à l'efficacité du dispositif RSA et laisse augurer un bilan socio-économique largement positif à la suite de la généralisation du RSA.

3.– Des tout premiers résultats globalement satisfaisants

Le revenu de solidarité active est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine. Il remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs de soutien à la reprise d'un emploi liés à ces deux prestations – intéressement proportionnel, primes forfaitaires mensuelles, prime de retour à l'emploi. Il est également versé à des personnes qui travaillent mais dont les revenus sont faibles.

Au bout d'un mois de mise en œuvre, le RSA a concerné environ 1,48 million de foyers dont :

- 1 068 000 de bénéficiaires de RSA « socle » seul ;
- 130 000 bénéficiaires de RSA « socle » et de RSA « activité » ;
- 280 000 bénéficiaires de RSA « activité » seul ;
- 220 000 bénéficiaires de RSA majoré.

La montée en charge se fait de manière satisfaisante pour ce genre de dispositif déclaratif, avec 50 % de la cible touchée quatre mois après la généralisation.

Les montants versés sont supérieurs aux montants attendus et le RSA moyen s'élève à 185 euros par mois, soit un chiffre sensiblement supérieur à la moyenne en rythme de croisière. Cette différence s'explique par le fait que ce sont les bénéficiaires des montants les plus importants qui se sont manifestés les premiers. Le RSA moyen est donc amené à diminuer avec la montée en charge du dispositif.

MONTANTS VERSÉS (DONNÉES COMPTABLES)

(en millions d'euros)

	RSA socle	Dont RSA socle majorée	RSA activité
juin	438,6	69,4	44,8
juillet	466,8	75,2	80,9
août	498,4	80,2	86,3
Cumulé	1 403,8	225	212

(Source CNAF)

Le Rapporteur spécial souligne, cette année encore, le caractère exemplaire de la démarche qui a conduit à la généralisation du RSA. L'évaluation, l'expérimentation ainsi que les concertations avec les partenaires sociaux et les associations contribuent à assurer le succès du dispositif. Par ailleurs, la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit la transmission au Parlement de huit rapports portant sur divers aspects de l'action menée. Cette démarche s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la LOLF.

II.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 MOBILISE LES MOYENS NÉCESSAIRES À LA GÉNÉRALISATION DU RSA

A.– LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF

1.– Le financement de l'ensemble du dispositif

En année pleine, le coût total du dispositif atteint environ 10 milliards d'euros ⁽¹⁾, les dépenses actuelles de RMI et d'API étant incluses dans ce montant.

La dépense liée au RSA « activité », qui correspond à l'innovation portée par le Haut Commissaire aux solidarités actives, s'élève à 3,3 milliards d'euros. Ce RSA « activité » est financé à hauteur de 1 700 millions d'euros par la dotation de l'État en régime de croisière et à hauteur de 1,5 milliard d'euros par la nouvelle taxe de 1,1 % sur les revenus d'épargne.

Par ailleurs, le transfert de l'API aux conseils généraux implique le transfert d'une quote-part de TIPP permettant de compenser la nouvelle charge imposée à ces collectivités, pour un montant de 688 millions d'euros en 2011.

Le tableau ci-dessous met en relation les dépenses liées au dispositif avec les financements correspondants.

(1) Sur la base des prévisions pour 2011, année correspondant à un régime de croisière

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF DU RSA

(en millions d'euros ; chiffres de 2011 correspondant à un rythme de croisière)

Dépenses	RSA « activité » : 3 200		RSA « socle » : 6 800	
Financement	Taxe 1,1 % : 1 500	Dotation État : 1 700	Tipp API : 700	TIPP RMI : 6 100

Source : *Projet annuel de performances*

2.– Une contribution sociale sur le patrimoine et les produits financiers

Pour assurer le financement du RSA « activité », les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, sont augmentés de 1,1 %.

Le rendement de la nouvelle taxe est évalué à 1,5 milliard d'euros, soit 15 % du coût de l'ensemble du dispositif. Ce montant permet de financer en partie le RSA « activité ». L'instauration de cette taxe doit être considérée comme un effort de solidarité des détenteurs des produits d'épargne envers les travailleurs pauvres.

Par ailleurs, le reversement au FNSA des surplus éventuels provenant du plafonnement des niches fiscales viendra réduire le montant de la taxe à due concurrence. Le rendement de ce plafonnement pourrait atteindre 200 millions d'euros.

Cependant, en 2009 et encore en 2010, la conjoncture défavorable a un impact négatif sur les produits de placement et les revenus du patrimoine et, par conséquent sur le rendement des taxes assises sur ceux-ci. **Le projet annuel de performance a ainsi intégré une première baisse du rendement de la contribution additionnelle** de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements :

– en 2009, son produit prévisionnel a été abaissé de 1 432 à 1 136 millions d'euros ;

– en 2010, il a été ramené de 1 502 à 1 181 millions d'euros.

Ceci a justifié l'augmentation de la subvention versée par l'État, en l'absence de réactualisation de la prévision de dépenses de RSA.

3.– Le financement du RSA « activité » par le Fonds national des solidarités actives (FNSA)

Les dépenses du RSA « activité » sont assurées par le Fonds national des solidarités actives, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Le tableau ci-après retrace l'évolution de ses dépenses et recettes durant la montée en charge du dispositif en métropole, entre 2009 et 2010.

**BUDGET DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES
EN 2009 ET 2010**

(en millions d'euros)

	2009	2010
Dépenses du FNSA	1 625	3 127
RSA activité	1 450	2 900
Aide ponctuelle	75	150
Frais de gestion	100	77
DOM	0	0
Recettes	1 790	3 127
Budget de l'État (programme 304)	555,4	1 674,5
Contribution sociale de 1,1 %	1 235	1 287
Reports / déficits	0	165
RÉSULTAT	165	0

Ce tableau – tiré du projet annuel de performance – est construit sur la base d'un produit attendu de la contribution sociale de 1,1% de l'ordre de 1 287 millions d'euros en 2010. Il a été depuis réévalué à 1 181 millions d'euros.

Outre l'allocation en elle-même, le FNSA finance une partie des frais de gestion du dispositif assurée par les CAF et les MSA, pour 77 millions en régime de croisière, l'économie de 23 millions d'euros réalisée sur la réforme des droits connexes en matière d'aides au logement venant réduire le montant de 100 millions dû au titre des frais de gestion. L'aide ponctuelle personnalisée de retour à l'emploi créée par le projet de loi RSA pour 150 millions d'euros en année pleine. Les frais supplémentaires du service public de l'emploi ne sont pas financés par le FNSA.

La nouvelle contribution sociale de 1,1 % est due à partir du 1^{er} janvier 2009 alors que le dispositif a été généralisé à partir du 1^{er} juillet, soit un surplus de recettes de 716 millions d'euros. Du fait de la généralisation du dispositif à mi-année, l'économie réalisée sur la prime pour l'emploi versée en 2010 au titre de l'année 2009 représente 50 % du montant réalisé en régime de croisière. Ainsi, environ 350 millions des 700 millions d'euros d'économies attendues de l'imputation sur le RSA d'une partie de la PPE pourront être réalisés en 2010. La moitié du produit de la nouvelle taxe sur le premier semestre 2009 permet donc de compenser ce besoin de financement. L'autre moitié de ce produit vient financer le dispositif sur le second semestre 2009.

En 2011, la hausse de la dotation de l'État devrait atteindre 37 %, soit 458 millions d'euros – probablement plus si la conjoncture économique continue à peser sur les revenus du patrimoine et donc sur le rendement des taxes assises sur ceux-ci. Elle finance l'extension du dispositif aux DOM pour 119 millions d'euros. Le solde est constitué du passage en rythme de croisière des économies

de PPE redéployées sur le RSA. Cette économie atteint environ 350 millions et vient augmenter la dotation de l'État au FNSA pour un montant identique.

B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES EST FINANCÉE PAR REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS

La dotation inscrite au programme 304 *Revenu de solidarité active et expérimentations sociales* s'établit à 1 674 millions d'euros en 2010 et devrait s'élever à 1,7 milliard d'euros en 2011.

1.– Le financement du RSA engage l'État au-delà de la dotation du programme 304

Le montant de la dotation inscrite dans le programme *Lutte contre la pauvreté* correspond uniquement à la contribution de l'État à la mise en œuvre du RSA « activité ».

L'État assure en outre la compensation liée au transfert du service de l'API par les départements dans les conditions décrites plus haut. La perte fiscale pour l'État liée au transfert de la quote-part de TIPP atteint 644 millions en 2010 et devrait s'établir à 688 millions d'euros en 2011. Ce transfert correspond au montant des versements d'API inscrits auparavant dans le programme *Action en faveur des familles vulnérables*. L'opération est donc nulle pour l'État, la disparition des dépenses d'API étant compensées par le transfert d'impôt.

FINANCEMENT DE LA PART DE L'ÉTAT DANS LE DISPOSITIF RSA

Chiffre 2011, correspondant au rythme de croisière

(en millions d'euros)

			Total
Dépense	Dotation programme 304 : 1 699	TIPP aux départements : 688	2 387
Financement	Économies sur la PPE : 1 100 (1)	Transferts anciens crédits API : 1 064	2 164

(1) Suppression des systèmes temporaires d'intéressement à la reprise d'emploi (programme 102) et réforme des droits connexes (programme 109) : 23 millions d'euros (voir ci-dessous)

Source : *Projet annuel de performances*

Le montant de TIPP transférée aux départements est inférieur aux crédits inscrits dans le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* et correspondant à l'API. En effet, ces crédits comprenaient également les systèmes d'intéressement à l'emploi propres à l'API. Ces crédits restent au budget de l'État et sont redéployés vers la dotation du présent programme.

2.– La dotation du présent programme est financée par redéploiements de crédits

Cette dotation a vocation à financer le RSA « activité ». Elle est affectée au fonds national des solidarités actives (FNSA). Celui-ci est financé par cette dotation et par les produits de la nouvelle taxe de 1,1 % sur les produits d'épargne.

Ces nouveaux crédits inscrits dans le programme sont financés par redéploiements de crédits. Ils bénéficient :

– **d'économies réalisées sur la prime pour l'emploi (PPE)**. En 2009, la non-indexation des seuils devrait rapporter 400 millions d'euros. Cette économie est reconduite pour 2010 et 2011 dans le plan de financement, du fait de la diminution de la base 2009. Par ailleurs, l'imputation d'une partie de la PPE sur le RSA génère une économie sur celle-ci de 350 millions en 2010 et de 700 millions en 2011 qui correspond à une année pleine ;

– **des économies liées à la suppression des dispositifs d'intéressement proportionnel et forfaitaire au RMI et à l'API**, pour 284 millions respectivement en 2010 et 377 millions en 2011 ;

– **des économies liées à la suppression de la prime de retour à l'emploi (PRE)**, pour 153 millions en 2010 et 170 millions en 2011 ;

– enfin, **de la réforme des droits connexes**, notamment des exonérations de taxe d'habitation et des aides au logement, qui génère respectivement une économie de 30 millions d'euros et 23 millions en 2010 et 2011.

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition de ces redéploiements de crédits ainsi que leur montant.

ÉCONOMIES RÉALISÉES POUR FINANCER LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES

(en millions d'euros)

	2010	2011
PPE	750	1 100
Intéressement RMI et API supprimé	284	377
PRE supprimée	153	170
Droits connexes (TH)	30	30
Droits connexes (logement)	23	23
Total	1 240	1 700

Source : Haut commissariat aux solidarités actives.

C.– LES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION RESTENT STABLES MALGRÉ LA CONCRÉTISATION DU RSA

Les autres expérimentations en matière sociale, menées par la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIISES), font l'objet de demandes de crédits stables par rapport à 2009, à 10,08 millions d'euros.

Dans l'attente de la reconfiguration complète de l'organisation de l'administration territoriale et centrale, les crédits de fonctionnement – 300 000 euros – associés aux frais de fonctionnement des correspondants régionaux de la DIIESES sont reconduits à l'identique.

Les dépenses d'intervention – 9 700 000 euros – prennent la forme de transferts aux collectivités territoriales. Il s'agit de subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour 880 000 euros, aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale pour 820 000 euros et surtout au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale pour 8 000 000 d'euros. Depuis la loi de finances pour 2006, ce fonds accompagne le développement d'expérimentations en anticipation et en appui des politiques publiques en faveur de l'intégration et de la solidarité. Ces crédits lui permettent de poursuivre une mission utile.

III.– VERS L'EXTENSION DU RSA AUX JEUNES

Le Président de la République a annoncé le 29 septembre 2009 en Avignon dans un important discours consacré à la jeunesse, l'extension du RSA aux jeunes qui travaillent.

À l'heure actuelle, le RSA n'est pas ouvert aux jeunes de moins de 25 ans. Cette situation est injuste pour ceux ayant commencé à travailler tôt. Ils se trouvent privés du RSA alors qu'ils sont placés dans la même situation que des salariés de plus de 25 ans. Pour cette raison, il est proposé que les jeunes de moins de 25 ans qui sont réellement insérés dans la vie active – qui remplissent la condition d'avoir travaillé plus de deux ans sur une période de trois ans – auront droit au RSA dans les mêmes conditions que les plus de 25 ans.

Le versement du RSA sera assuré par le FNSA sur le reliquat de crédits lié à la durée de la montée en charge.

160 000 jeunes qui remplissent ces conditions sont potentiellement concernés par cette mesure. L'existence même de ces conditions montre qu'il s'agit bien d'une incitation au travail – dans la logique voulue par le Président de la République – et non une mesure d'assistanat.

Le projet prendra la forme d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2010. Le Rapporteur spécial en soutient le principe.

CHAPITRE II : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : TRANSFERT QUASI-TOTAL DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ VERS LE RSA EN 2010

Le programme n° 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* regroupe principalement les crédits destinés à l'allocation de parent isolé (API) dans les départements d'outre-mer – pour la métropole, l'API a été intégré dans le RSA à partir du 1^{er} juin 2009 – et aux mesures de tutelle et de curatelle.

Une fois le financement de l'API complètement transféré aux départements, le programme contribuera encore à un nombre important de politiques, actions et dispositifs, très souvent partenariaux. Les crédits du programme sont mobilisés sur des segments de dispositifs permettant à l'État de jouer un rôle déterminant de mobilisation et d'orientation des autres acteurs notamment auprès du GIP Enfance en danger et de l'Agence française pour l'adoption.

En raison de l'intérêt du programme et du montant encore relativement élevé qui sera le sien, votre Rapporteur spécial juge souhaitable le maintien du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* au-delà de 2010.

L'évolution proposée des crédits par action de 2009 à 2010 est la suivante.

PROGRAMME 106 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 ET 2010

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2009	Total pour 2010
01 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	15 587 481	14 577 268
02 – Soutien en faveur des familles monoparentales	601 479 989	164 210 000
03 – Protection des enfants et des familles	219 390 665	228 776 009
Total	836 458 135	407 563 277

Source : projet annuel de performances 2010

Les crédits de paiement du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* diminuent de 51 % en 2010 après une baisse de 35 % en 2009, en raison notamment de l'intégration de l'allocation parent isolé dans le revenu de solidarité active à compter du 1^{er} juin 2009. En 2011, lorsque le dispositif RSA s'appliquera outre-mer, les crédits de la mission s'établiraient à 252 millions d'euros, soit 19 % de leur montant pour 2008.

L'effort à destination des familles vulnérables est également porté par d'autres acteurs, au premier rang desquels la branche famille de la sécurité sociale, et les collectivités territoriales, en particulier les départements au titre de leurs compétences en matière de protection de l'enfance.

I.- LES CRÉDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS : STABILITÉ APRÈS LA FORTE BAISSÉ DE 2009

A.- UNE ACTION MULTIFORME DE L'ÉTAT

Face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents pour assumer leurs responsabilités auprès de leurs enfants, les pouvoirs publics ont défini une politique de soutien à la fonction parentale, axée sur le développement de la médiation familiale et sur l'accompagnement à la scolarité des enfants.

Ainsi, la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a réaffirmé la place de **la médiation familiale**, qui permet notamment aux couples en instance de divorce de déterminer par consensus les modalités de la poursuite de l'exercice de l'autorité parentale. Un protocole de développement de la médiation familiale, institué par une circulaire en date du 27 juillet 2007, prévoit ainsi la mise en place dans chaque département, d'un comité de financeurs d'une part, et d'un comité de coordination destiné à définir l'offre, promouvoir la médiation et procéder à son évaluation d'autre part. La médiation familiale est mise en œuvre par des associations, cofinancées par l'État – ministère de la justice – et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). L'acteur principal de l'essor de la médiation familiale demeure toutefois la CNAF.

En matière d'**accompagnement à la scolarité**, le dispositif s'appuie sur les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), qui, en marge des actions menées par l'éducation nationale, développent le soutien à la scolarité des élèves, en priorité dans les zones urbaines sensibles et dans les réseaux d'éducation prioritaire. Les contrats, qui prévoient également un meilleur suivi de la scolarité des enfants par les parents, sont financés par l'État, les caisses d'allocations familiales (CAF) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

Enfin, face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents dans l'exercice de leur rôle éducatif, divers dispositifs ont été institués. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance légitime l'intervention du maire auprès des familles de sa commune, en amont de la protection assurée par l'aide sociale à l'enfance.

L'ensemble de ces actions est relayé par **les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)**, qui ont vocation à regrouper l'ensemble des parents, afin de développer une aide mutuelle pour répondre à des difficultés liées tant à l'accueil de l'enfant à la naissance, qu'à la gestion de la petite enfance ou de l'adolescence, à l'exercice de l'autorité parentale et à l'assiduité scolaire des enfants. Les REAAP sont financés par des CAF, des communes, des conseils généraux et des crédits de la politique de la ville. 680 000 parents ont bénéficié de leur action en 2006. Il intervient également dans la mise en place au niveau départemental des **Points Info Famille**, destinés à informer et orienter les familles sur l'ensemble des aides, services, et dispositifs existants.

Par ailleurs, l'État subventionne **250 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF)**, chargés de l'information et de l'orientation de publics jeunes sur les questions relatives à la sexualité, des entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), ainsi que de l'accueil des personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux.

Enfin, **19 maisons des adolescents**, réunissant les dispositifs sanitaires, sociaux, éducatifs et juridiques dont les jeunes peuvent avoir besoin pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, doivent bénéficier de 2 millions d'euros.

Ces crédits déconcentrés sont complétés par une dotation de 2 millions d'euros, à destination des fédérations nationales associatives intervenant en matière de conseil conjugal et familial, de médiation familiale, en faveur de la petite enfance et de la jeunesse.

Au total, l'État finance environ 27 % des actions en faveur de l'accompagnement des familles.

B.- DES CRÉDITS STABILISÉS EN 2010

Les crédits de paiement prévus pour l'action *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* se stabilisent à 14,5 millions d'euros, contre 15,5 millions d'euros en 2009 et 23,2 millions en 2008.

En 2011, les crédits devraient demeurer à leur niveau actuel, selon le programme pluriannuel.

II.- L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EST DESTINÉE À DISPARAÎTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

A.- L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EN MÉTROPOLE EST INTÉGRÉE AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE DÈS 2009

Le soutien aux familles monoparentales passe essentiellement par un appui financier, matérialisé par l'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, et qui est à la charge de l'État depuis le 1^{er} janvier 1999. Elle est destinée :

– soit aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans (API longue) ;

– soit aux parents séparés, veufs ou divorcés depuis moins d'un an et élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers (API courte versée pour une durée d'un an).

L'allocation est attribuée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA). C'est une allocation différentielle dont le montant est égal à la différence entre le montant garanti, qui varie selon le nombre d'enfants à charge,

et la moyenne des ressources de l'allocataire perçues au cours des trois mois précédents. Au 1^{er} janvier 2008, le montant de l'allocation pour une personne seule avec un enfant était de 755,72 euros par mois.

À compter du 1^{er} juin 2009, l'allocation de parent isolé a été intégrée dans le revenu de solidarité active. Son financement sera assuré par les départements. Les crédits qui lui étaient affectés au sein du budget de l'État sont transférés au programme *Lutte contre la pauvreté* pour la généralisation du RSA.

L'API restera versée en 2010 dans les seuls départements d'outre-mer, qui comptaient 28 500 allocataires au 31 décembre 2008, bénéficiant de 14 % du montant national de l'API.

B.– LA SUPPRESSION CORRÉLATIVE DES CRÉDITS CONCERNÉS EN 2010

Pour 2009, 601,5 millions d'euros étaient prévus pour le service de l'API pour les cinq premiers mois de l'année. Pour 2010, ces crédits tombent à 164,2 millions pour servir l'allocation dans les seuls départements d'outre-mer.

Cette évolution explique la disparition progressive de l'API et devrait entraîner, à horizon 2011, la disparition de l'action *Soutien en faveur des familles monoparentales* dont l'unique objet est cette allocation.

Ces crédits se décomposent comme suit :

– maintien en vigueur de la législation sur l'API dans les DOM. Les crédits nécessaires au service de l'allocation sont estimés à 150,48 millions d'euros ;

– maintien de primes forfaitaires aux bénéficiaires de l'API éligibles au mois de mai 2009 – avant la généralisation du RSA – et jusqu'à l'interruption de leur versement. À ce titre, 1,46 million d'euros est maintenu dans le dispositif ;

– maintien du RSA expérimental dès lors qu'il est plus favorable que celui résultant de la généralisation aux bénéficiaires de l'API éligibles à la date d'entrée en vigueur du RSA. À ce titre, 7,48 millions d'euros sont nécessaires en 2010 pour financer cette clause jusqu'à extinction ;

– maintien des contrats aidés dont bénéficient les allocataires de l'API au mois de mai 2009 jusqu'à la date de leur extinction. À ce titre, 4,78 millions sont maintenus dans le programme 106.

III.- PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UN DYNAMISME DES CRÉDITS ATTÉNUÉ DU FAIT DE LA RÉFORME DES TUTELLES ET CURATELLES

La *Protection des enfants et des familles* est dotée, pour 2010, de 228,7 millions d'euros, en hausse de 4,2 % par rapport à 2009.

Les mesures de tutelle et curatelle concentrent 97 % des crédits de l'action avec 222,2 millions d'euros. Elles revêtent un caractère obligatoire du fait de la mise en œuvre, à partir de 2009, de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Les autres crédits concernent :

– l'Agence française de l'adoption (AFA), compétente en matière d'adoption internationale. Elle est dotée de 3,8 millions d'euros en 2010.

– le GIP « Enfance en danger », dont la mission est la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants. L'État le finance à hauteur de 50 %, pour 2,16 millions d'euros en 2010.

A.- LA DIMINUTION DES CRÉDITS POUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS EST LIÉE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 5 MARS 2007

Les mesures de tutelle et de curatelle inscrites dans le code civil sont confiées en priorité à la famille. Toutefois, lorsqu'elle ne peut en assumer la charge, elles sont transférées à un tiers : les gérants de tutelle, hospitaliers ou privés, et, de plus en plus, l'État. Les mesures de tutelle et de curatelle sont principalement exercées par les associations, en particulier les unions départementales des associations familiales, qui se rémunèrent par prélèvement sur les ressources des personnes protégées, et à titre subsidiaire, par financement de l'État. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) assurent le suivi et le financement des mesures de protection juridique déferées à l'État et exercent le contrôle administratif des organismes tutélaires.

La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la **protection juridique des majeurs** est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. La notion de tutelle et curatelle d'État a donc disparu et les règles de répartition du financement public ont été profondément modifiées. Ainsi, l'État finance depuis le 1^{er} janvier 2009 les mesures – tutelle, curatelle, sauvegarde de justice – concernant les personnes qui ne perçoivent pas de prestation sociale et les mesures concernant les personnes percevant une prestation sociale à la charge du département. L'assurance maladie continuera à financer les mesures confiées aux établissements – ex- « gérances de tutelle hospitalière ». La branche famille participera au financement des mesures concernant les personnes qui perçoivent une prestation sociale, hors prestations relevant du département.

La loi du 5 mars 2007 a conduit à une moindre augmentation du nombre de bénéficiaires de tutelles et curatelles ainsi qu'à une réduction du champ des mesures financées par l'État. En effet, le nombre total des mesures au 31 décembre 2009 est estimé à 475 476. L'augmentation du nombre de mesures avec la mise en œuvre de la réforme en 2010 se limite à 2,7 % contre 6,9 % à dispositif constant. Ainsi, le nombre de mesures au 31 décembre 2010 est estimé à 488 152.

Ce ralentissement de la progression est lié à différents facteurs :

- obligation d'une révision périodique des mesures ;
- ligne de partage entre mesures judiciaires et mesures d'actions sociales ;
- élargissement aux proches de la liste des personnes qui peuvent exercer une mesure de protection judiciaire.

Au final, l'État financera en 2010, 190 258 mesures – soit 40 % des mesures totales – pour un coût évalué à 222,2 millions d'euros.

LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI n°20076308 DU 5 MARS 2007 PORTANT REFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, elle prévoit notamment :

– un renforcement des libertés individuelles des personnes protégées, qui passe par la mise en place d'un accompagnement social personnalisé en amont et en aval du dispositif judiciaire, destiné à éviter de placer les personnes sous protection juridique, si l'altération des facultés personnelles n'est pas médicalement avérée. Cet accompagnement social est un préalable nécessaire à la mesure d'accompagnement judiciaire ;

– une harmonisation des conditions de formation et d'expérience professionnelle des intervenants au sein des services tutélaires ;

– une meilleure allocation des ressources publiques. Celle-ci passe par un traitement équitable des personnes protégées par la généralisation du système de prélèvement sur ressources des personnes sous mesure de protection, une harmonisation du régime de financement de l'ensemble des mesures et une rémunération des opérateurs en fonction de la prestation délivrée.

Le Rapporteur spécial observe que la réforme de la protection juridique des majeurs devrait donc permettre de freiner l'évolution des dépenses, sans toutefois stabiliser celles-ci, en raison des tendances démographiques et sociales à l'œuvre. Le vieillissement de la population ainsi que la progression du phénomène d'exclusion de la société favorisent l'accroissement du nombre de mesures prononcées.

Le Rapporteur spécial attire également l'attention sur la disposition conditionnant la poursuite de la prise en charge de la tutelle à une visite de contrôle obligatoire tous les cinq ans. Cette disposition représente un coût non négligeable pour des familles ayant à charge un majeur dont l'état est à l'évidence irréversible.

B.– FINANCIÈREMENT MARGINAL, LE SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ÉTAT À LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET À LA POLITIQUE DE L'ADOPTION PERMET LA COORDINATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

L'effort pour 2009 de l'État en matière de protection de l'enfance - pupilles de l'État ayant perdu tout lien avec leur famille et enfants en risque de délaissement, de maltraitance – va essentiellement au GIP « enfance en danger » et à l'Agence française pour l'adoption.

La protection de l'enfance relève de la responsabilité partagée des départements, qui assument l'essentiel de la dépense, et de la justice. L'un de ses axes majeurs consiste dans la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants, qui ont été renforcées par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

LOI n°2007-293 DU 5 MARS 2007 RÉFORMANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Cette loi met en particulier l'accent sur :

– la prévention des difficultés liées aux responsabilités parentales, assurée essentiellement par les services de la protection maternelle et infantile, qui passe par le suivi médical des enfants par des visites tous les trois ans entre trois et quinze ans, et par la mise en place d'un entretien au quatrième mois de grossesse ;

– l'amélioration du dispositif d'alerte et de signalement, à travers la création dans chaque département d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes, et d'un observatoire départemental travaillant en liaison avec l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) ;

– l'amélioration de l'aide aux parents et de la protection des enfants, par le biais de la rénovation des modes de prise en charge des enfants et le développement des formules d'accueil souples ;

– et enfin, la protection des enfants contre les dérives sectaires, en sanctionnant la non-déclaration des naissances, en renforçant celles qui existent en cas de non-respect des vaccinations obligatoires et en durcissant les sanctions pénales en matière de limitation de la publicité des mouvements sectaires.

L'ensemble de ces mesures est financé par la création d'un fonds de financement de la protection de l'enfance au sein de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

1.– Le GIP « Enfance en danger » voit ses moyens augmenter

L'État contribue à la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance des enfants, par le biais de la subvention versée au groupement d'intérêt public (GIP) chargé du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), à hauteur de 2,219 millions d'euros en 2010, en augmentation de 2,7 % par rapport à 2009. La dotation de l'État intervient à parité de celle mobilisée par les départements, sur la base d'une contribution obligatoire proportionnelle au nombre de mineurs recensés sur leur territoire. La hausse de 2,7 % devrait être reconduite en 2011.

Les dépenses prévisionnelles de 2010 se répartissent à raison de 70 % pour des dépenses de personnel et de 29 % pour des dépenses de fonctionnement, le solde étant affecté à des dépenses d'investissement.

Le GIP est chargé, dans son volet géré par le SNATED, d'une mission d'écoute et de conseil aux mineurs et à leur famille, par le traitement des appels reçus au « 119 ». Sur la base de ces appels, il peut être amené à transmettre des comptes rendus d'appels aux conseils généraux, voire à saisir directement l'autorité judiciaire pour intervention immédiate en cas d'urgence et de gravité de la situation.

Il a également, à travers l'ONED, une mission d'observation et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en matière de protection de l'enfance : la loi du 5 mars 2007 a d'ailleurs fait de l'ONED le destinataire des informations statistiques anonymes qui seront centralisées par les observatoires départementaux.

2.– La subvention versée à l'Agence française de l'adoption est strictement reconduite

Dans le domaine de l'adoption, l'État cofinance avec les départements des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA), services spécialisés interdépartementaux pour la préparation d'adoption d'enfants plus âgés ou handicapés. Il finance également des actions de formation des bénévoles des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et des lieux d'accueil et de prévention expérimentaux pour les familles adoptives.

LE PROJET DE RÉFORME DE L'ADOPTION

Suite à la remise du rapport de M. Jean-Marie Colombani au Président de la République, le 19 mars 2008, une réforme de l'adoption est en cours d'étude. Elle a fait l'objet d'une communication des secrétaires d'État chargées de la famille et des affaires étrangères et des droits de l'homme, lors du Conseil des ministres du 27 août dernier. Les principaux axes de cette réforme seraient les suivants :

- la nomination d’un ambassadeur de l’adoption internationale, chargé de la formation du réseau diplomatique français à la pratique des dossiers d’adoption ;
- l’octroi à l’AFA d’une capacité de financer des projets à caractère humanitaire, qui deviennent une condition pour l’implantation de l’agence dans les pays d’origine ;
- la création d’un réseau de « volontaires de l’adoption internationale » qui auront une mission d’assistance aux pays d’origine et de relais entre les ambassades et l’AFA ;
- l’extension de l’habilitation de principe de l’AFA pour tous les pays, ce qui permettra à l’agence de gagner en réactivité dans sa stratégie d’implantation. Cette évolution ne lie pas les pays d’origine non-signataires de la convention de La Haye.

Le développement des démarches d’adoption internationale s’appuie sur l’agence française de l’adoption (AFA), créée par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005. Constituée sous la forme d’un groupement d’intérêt public (GIP) entre l’État et les départements au premier semestre 2006, l’Agence a un rôle d’information et de conseil, ainsi qu’une mission d’intermédiation pour l’adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans. Elle hérite ainsi des fonctions de gestion de la mission de l’adoption internationale, qu’elle exerce aux côtés des OAA. Le tableau ci-dessous récapitule les pays d’origine des enfants adoptés par le biais de l’AFA.

ADOPTIONS RÉALISÉES PAR L’AFA

Zone géographique	Pays
Europe	Bulgarie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Russie,
Amérique latine	Brésil, Chili, Colombie, Pérou, Mexique
Afrique	Burkina-Faso, Mali, Madagascar,
Asie	Azarbaïdjan, Mongolie, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam, Cambodge

Source : AFA

Un tiers des adoptions est dès à présent réalisé par le biais de l’AFA ce qui est remarquable pour une institution aussi jeune. L’adoption est cependant de plus en plus contrainte du fait d’une demande de plus en plus forte de la part des familles, de l’entrée en vigueur de la convention de La Haye qui encadre l’adoption et parce que de nombreux pays privilégient à présent l’adoption interne en raison de leur faible dynamisme démographique avec en premier lieu la Russie.

La dotation de l’État pour l’AFA s’établit à 3,8 millions d’euros en 2010. À noter que l’AFA bénéficie également de l’apport constitué par les agents des départements remplissant la fonction de correspondant et qui, à ce titre, jouent un rôle d’information et de conseil.

IV.– LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DU PROGRAMME EST SUPÉRIEURE À LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE

Pour 2010, les dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale sont estimées à 5,327 milliards d'euros sur impôts d'État.

Il s'agit principalement de l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant, estimées à 1,6 milliard d'euros.

Viennent ensuite la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant un ou plusieurs enfants à charge pour 1,56 milliard d'euros et le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans.

Les dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière subsidiaire représentent quant à elle 3,857 milliards d'euros, principalement le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

Le Rapporteur spécial salue l'effort de la Nation et singulièrement de l'État – que ce soit en dépenses budgétaires ou fiscales – en faveur de la famille et de l'enfant. Cet effort considérable est un facteur décisif contribuant à la bonne tenue démographique du pays.

LE DÉFENSEUR DES ENFANTS (rattaché au programme 124)

Les crédits du Défenseur des enfants, autorité administrative indépendante instituée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, sont désormais inscrits sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. Ils s'élèvent, en 2010, à 3,18 millions d'euros, en hausse par rapport à 2009. Les crédits de personnel devraient représenter les trois quarts du total des crédits.

*

Le Défenseur des enfants est investi de quatre missions principales, dont le but commun est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant.

– Il reçoit, analyse et tente de régler les réclamations individuelles des mineurs ou de leurs représentants légaux, ainsi que des membres de leur famille, des services médicaux et sociaux et des associations reconnues d'utilité publique. Plus d'un tiers des demandes concernent des difficultés liées au maintien des liens entre les parents et les enfants.

– Il identifie les questions de société et les dysfonctionnements collectifs qui font obstacle à l'application des droits de l'enfant.

– Il élabore des propositions de réformes de pratiques ou de textes législatifs, et rend des avis sur les projets et propositions de lois concernant les enfants. Des avis ont ainsi été rendus sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Le Défenseur des enfants est par ailleurs très impliqué dans les réflexions relatives à la création d'un statut de la tierce personne.

– Il met en place des actions de formation et d'information. Des Jeunes ambassadeurs du Défenseur des enfants, âgés de 18 à 25 ans, sont chargés, depuis février 2007, de renforcer l'information des collégiens sur les droits des enfants. L'opération « Paroles aux jeunes » permet à des collégiens et lycéens de faire des propositions de réformes sur plusieurs thèmes qui les concernent, comme la justice des mineurs ou la protection de la vie privée sur Internet.

Pour mener à bien ses missions, le Défenseur des enfants s'appuie sur une équipe de 28 collaborateurs. Il dispose également d'une équipe de correspondants territoriaux, qui ne bénéficient que d'une indemnité forfaitaire représentative de frais. Le nombre de ces correspondants est 55 fin 2009.

*

Le Rapporteur spécial souhaite que soit trouvée une solution quant à l'avenir du Défenseur des enfants. Tout en ne reniant pas le bien-fondé de l'inclusion de celui-ci au sein de la nouvelle structure du défenseur des droits, il estime préférable que soit conservée au Défenseur des enfants une visibilité garante de son efficacité.

CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les crédits de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et la garantie de ressources pour les travailleurs handicapés (GRTH) représentent 99,5 % des crédits de paiement ouverts au titre du programme *Handicap et dépendance*.

Le programme n° 157 connaît en 2010 une augmentation de 5,5 % qui s'explique notamment par une hausse du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) destiné à assurer son augmentation de 25 % d'ici 2012 et par la création de 1 400 nouvelles places en ESAT, conformément à l'engagement pris par le Président de la République devant la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008.

L'évolution proposée des crédits entre 2009 et 2010 est la suivante.

PROGRAMME 157 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2009	Total pour 2010
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14 872 792	21 700 000
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 477 100 000	2 532 900 000
03 – Ressources d'existence	6 110 838 403	6 524 200 000
04 – Compensation des conséquences du handicap	18 200 485	17 154 725
05 – Personnes âgées	2 469 109	2 000 000
06 – Pilotage du programme	5 802 322	5 800 000
Total	8 629 283 111	9 103 754 725

Source : projet annuel de performances 2010

Le 10 juin 2008, le Président de la République a pris plusieurs engagements devant la Conférence nationale du handicap. Trois d'entre eux concernent directement le programme *Handicap et dépendance* :

- la création sur cinq ans de 50 000 nouvelles places en établissements spécialisés pour personnes handicapées ;
- la revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés d'ici 2012 ;
- une orientation plus systématique des bénéficiaires de l'AAH vers l'emploi.

Pour 2010, le programme sera doté de 9 103 millions d'euros, en hausse de 5,5 % après la hausse de 6,5 % en 2009. Ces hausses ont pour but de permettre la réalisation des engagements du Président de la République.

Les crédits du programme *Handicap et dépendance* représentent 73 % du total des crédits demandés pour la mission.

I.- LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) SONT LES ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

A.- LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 A MODIFIÉ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a réformé en profondeur l'architecture institutionnelle de la politique du handicap en France, à travers la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) installées en leur sein. Constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public entre l'État, les départements et les caisses de protection sociale, les MDPH sont chargées d'offrir un accès unifié aux droits et prestations des personnes handicapées, sur la base d'une évaluation personnalisée des besoins et des capacités des intéressés. Les CDAPH se prononcent sur l'orientation et les mesures d'intégration scolaire, professionnelle et sociale, la désignation des établissements ou services en mesure d'accueillir la personne, l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation pour enfants handicapés et de la carte d'invalidité ou de priorité. Elles héritent ainsi des compétences auparavant exercées par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) pour les adultes et les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) pour les enfants.

Le bon fonctionnement de ces nouvelles structures dépend de la stabilisation de personnels mis à leur disposition. **Comme il l'avait noté l'an dernier, le Rapporteur spécial recommande une limitation des possibilités du droit au retour pour les personnels concernés, qui doit être compensé par une véritable garantie quant aux possibilités de carrière qui leur seraient offertes.**

B.- LA DOTATION À CES NOUVELLES STRUCTURES POUR 2010 POURRAIT ENFIN S'AVÉRER SUFFISANTE

Les crédits ouverts, au titre de l'action n° 1 du programme, pour ces structures s'établissent à 21,7 millions d'euros en 2010 en crédits de paiement soit une augmentation d'un tiers des crédits après deux années de stagnation.

Le Rapporteur spécial salue cette forte augmentation de la dotation qui était largement insuffisante chaque année depuis 2005. En 2006, la dotation initiale de l'État, de 13,8 millions d'euros pour le fonctionnement des MDPH, a été complétée par une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros, destinée à résoudre les difficultés particulières rencontrées par certaines MDPH pour le traitement du stock de dossiers en instance, mais également de l'insuffisance des crédits pour la rémunération des personnels temporaires ou pour la numérisation des dossiers des COTOREP. D'autre part, 7,6 millions d'euros ont été ouverts pour le fonctionnement des anciennes COTOREP et CDES. En 2007, la contribution de l'État, de 13,8 millions d'euros, a été complétée par des crédits supplémentaires à hauteur de 8,25 millions d'euros pour répondre aux besoins en matière de personnels. La CNSA a également augmenté sa dotation aux MDPH, de 20 millions d'euros en 2007 et de 15 millions d'euros en 2008.

En 2009, les crédits d'État du programme 157 sont maintenus au même niveau qu'en 2008 soit 14 millions d'euros. Au regard de l'importance des missions que l'État a confiées aux MDPH, il a été décidé de compenser financièrement les postes vacants pour l'exercice 2009. À ce titre, des crédits ont été dégagés sur les programmes soutiens du ministère – 155 : *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, et 124 : *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* – afin d'effectuer un premier versement d'un montant total de 10 millions d'euros – 6,3 millions pour le programme 124 et 3,7 millions pour le programme 155. Cette compensation exceptionnelle doit être complétée par des crédits versés au dernier trimestre 2009, compte tenu des disponibilités budgétaires.

Le concours de la CNSA a été porté à 60 millions. Une dotation complémentaire par rapport au concours 2008 de 15 millions d'euros a, en effet, été prévue afin de faire face à l'accroissement des tâches des MDPH du fait de l'ouverture de la prestation de compensation aux enfants d'une part et de la décision d'un examen de la reconnaissance de la qualification de travailleur handicapé à l'occasion des demandes d'AAH d'autre part.

**RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS VERSÉS POUR LE FONCTIONNEMENT DES MDPH
DEPUIS 2005 PAR L'ÉTAT (PROGRAMME 124, 157 ET 155) ET LA CNSA**

(en euros)

Année	État			CNSA	Total général	Commentaires
	Programme 124	Programme 157	Programme 155			
Total 2005		50 000 000			50 000 000	Crédits exceptionnels de préfiguration
2006	2 500 000	13 840 000	2 085 015	20 000 000		Fonctionnement
		16 000 000				Crédits exceptionnels
		4 000 000				Crédits exceptionnels
		7 930 000				Crédits exceptionnels
			527 985			Fongibilité asymétrique
Total 2006	2 500 000	41 770 000	2 613 000	20 000 000	66 883 000	
2007	2 500 000	13 840 000	3 925 068	30 000 000		Fonctionnement
		8 251 000		20 000 000		Crédits exceptionnels
	8 436 598		3 459 932			Fongibilité asymétrique
Total 2007	10 936 598	22 091 000	7 385 000	50 000 000	90 401 667	
2008	2 500 000	14 096 000	4 976 129	30 000 000		Fonctionnement
				15 000 000		Crédits exceptionnels
	10 601 463		4 420 916			Fongibilité asymétrique pour 2,16 m€ et aide exceptionnelle forfaitaire de 8,43 m€
Total 2008	13 101 463	14 096 000	9 397 045	45 000 000	81 594 619	
2009*	2 500 000	13 863 908	8 977 721	45 000 000		Fonctionnement
			3 700 000	15 000 000		Crédits exceptionnels
	6 300 000					Fongibilité asymétrique
Total 2009*	8 800 000	13 863 908	12 877 721	60 000 000	95 541 629	
Total général	35 338 061	141 820 908	32 272 766	175 000 000	384 420 915	

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

* 2009 : Les montants mentionnés sont les montants déjà versés ou notifiés au 1er septembre 2009 et ne comprennent pas le solde des crédits exceptionnels ou de fongibilité asymétrique qui seront versés au dernier trimestre 2009.

Les données figurant dans ce tableau ne prennent pas en compte le financement des personnels mis à disposition par l'État (emploi, solidarité et éducation).

C.– LA DIFFICILE MONTÉE EN CHARGE DES MDPH APPELLE DES AJUSTEMENTS

Le Gouvernement a dressé les grandes lignes d'un premier bilan des MDPH dans son rapport 2009 au Parlement relatif au bilan et aux orientations de la politique du handicap.

1.– Des conditions difficiles de mise en place

Créées juridiquement au 1^{er} janvier 2006, les MDPH ont été mises en place au cours de l'année 2006, dans des conditions parfois difficiles du fait de l'ampleur de l'opération, mais sans rupture de droits pour les usagers.

La mise en place des MDPH a impliqué plusieurs opérations délicates : regroupement des personnels et des équipements dans des locaux, organisation des nouveaux services, continuité des marchés publics, communication auprès des bénéficiaires. Fin 2007, des projets de regroupement étaient engagés ou réalisés pour 82 % des MDPH. En outre, les MDPH ont dû définir et assimiler des procédures nouvelles, mettre en relation des services et des collectivités qui ne travaillaient pas en commun, construire des partenariats avec des organismes et des associations locaux. Les équipes administratives et techniques ont dû réaliser en peu de temps une importante mutation de leurs modes de travail, en passant d'un traitement administratif de masse à l'accompagnement individualisé de chaque personne handicapée pour bâtir son projet de vie.

Bien que prévue par la loi et malgré un effort important des MDPH pour tenir cet objectif, le respect d'une réelle pluridisciplinarité n'a pas été aisé pour les équipes, d'autant que dans certains départements, il existe des difficultés de recrutement de professionnels spécialisés, notamment du fait de la démographie médicale.

L'organisation pratique des MDPH a pris des formes variées : dans certains cas, le fonctionnement des MDPH peut être très proche des services départementaux et la MDPH est dirigée par un directeur du conseil général ; dans d'autres départements, son autonomie est beaucoup plus marquée, notamment par l'existence d'une direction propre, conservant dans la plupart des cas un lien fort avec le conseil général ; elle peut être employeur d'une partie de ses agents, ou ne disposer que d'agents mis à disposition.

Dès leur création, les MDPH ont mis la qualité de service et d'accueil des personnes handicapées au cœur de leurs priorités. Dans ce cadre, un grand nombre d'entre elles a choisi de déployer des lieux d'accueil secondaires sur le territoire départemental, parfois dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), plus souvent dans les CAF ou dans les unités territoriales d'action sociale.

Ces importants travaux de transition se sont inévitablement traduits par des perturbations, au cours de l'année 2006, de l'activité des MDPH : en 2006, le nombre de décisions a diminué par rapport à 2005 pour la plupart des demandes traitées par les MDPH. Alors que les institutions précédentes (CDES, COTOREP) connaissaient déjà dans certains départements des retards de traitement et des stocks, ceux-ci se sont accrues en 2006.

L'année 2007 a marqué une étape décisive vers la maturité des MDPH, avec la constitution des équipes pluridisciplinaires, le regroupement des différents services dans des locaux uniques, et la mise en place des partenariats. Signe de cette consolidation, le nombre de décisions de prestation et d'orientation a presque retrouvé en 2007 son niveau de 2005. Entre 2006 et 2007, à périmètre constant, le nombre de décisions a progressé de 7,9 %. Les délais de traitement sont actuellement globalement respectés dans un contexte où, depuis 2007, on observe à nouveau une augmentation du nombre des demandes. Cependant, il existe des disparités entre MDPH et entre prestations – le délai moyen pour la prestation de compensation, dont l'instruction nécessite une évaluation très fine des besoins et la réalisation, dans certains cas de devis, est de l'ordre de 7,2 mois, ce qui est nettement supérieur au délai moyen de traitement des autres demandes qui est de 4,2 mois pour les adultes et de 2,5 mois pour les enfants.

L'encours de demandes pour les adultes a diminué entre 2008 et 2009 pour les deux tiers des MDPH. Ces progrès ont été réalisés grâce à des fréquences parfois élevées de réunion des CDAPH, des actions d'organisation du flux des dossiers et de recrutement de personnels supplémentaires pour raccourcir les délais de traitement. Cette stabilisation doit encore se poursuivre. Ce retour à une situation normale est d'autant plus remarquable que les MDPH ont, dans le même temps, dû prendre en charge le traitement des décisions de PCH. Or, si les demandes de PCH ne constituent qu'une part limitée des décisions des CDAPH, en nombre de décisions – de l'ordre de 5 % à 6 % –, la durée d'examen de ces demandes est proportionnellement beaucoup plus importante : l'étude des demandes de PCH occupe le quart des ressources humaines de la MDPH.

2.– Des difficultés persistantes de fonctionnement

En dépit des importants efforts des équipes et des moyens consacrés, les MDPH rencontrent encore des difficultés de fonctionnement.

Certaines difficultés relèvent d'une montée en charge encore inachevée, et sont de ce fait appelées à se résorber :

- traitement des stocks de demandes hérités des anciennes institutions, qui s'ajoutent aux nouvelles demandes ;

- appropriation par les équipes des nouveaux éléments constitutifs de la politique du handicap que sont le projet de vie, qui n'est pas encore présent systématiquement dans les demandes ;
- nouvelle démarche d'évaluation des besoins, qui s'est traduite par l'adoption d'un guide dont le modèle a été fixé par arrêté en 2008 ;
- plan personnalisé de compensation dont la signification n'est pas toujours comprise de la même façon et qui n'est aujourd'hui effectué généralement que suite à des demandes de PCH ;
- mise en place des nouveaux systèmes d'information est encore inachevée, malgré l'appui de la CNSA.

L'État reste le premier contributeur au fonctionnement des MDPH, pour 45 % de leur budget, avec des apports qui comprennent : la mise à disposition des agents anciennement affectés aux CDES et COTOREP – plus de 1 200 ETP effectifs à ce jour pour les trois ministères concernés, ainsi que le versement de crédits de fonctionnement, auxquels il faut ajouter depuis 2005 des dotations exceptionnelles ainsi que les concours versés chaque année par la CNSA.

3.– Des mesures prises ou à prendre

Le Gouvernement a pris l'engagement, notamment dans son rapport au Parlement relatif au bilan et aux orientations de la politique du handicap, déposé sur le bureau des deux assemblées le 12 février 2009, de proposer les évolutions nécessaires pour stabiliser de façon pérenne l'organisation et les moyens des MDPH afin de garantir leur efficacité – **ces engagements trouvent une première concrétisation dans le présent projet de loi de finances**. Ces évolutions doivent s'inscrire dans la perspective, d'une part de permettre à l'État d'assurer son rôle de garant de l'équité territoriale, d'autre part de confirmer le département dans son rôle de responsable de la MPDH et lui donner toute la souplesse de gestion nécessaire, enfin de préserver l'innovation que constitue la participation des associations de personnes handicapées à la gouvernance des MDPH. Dans ce cadre plusieurs options sont envisageables : une modification du régime de mise à disposition des agents de l'État ; une adaptation du statut actuel du GIP, la transformation des GIP en établissements publics départementaux (EPL), sous la tutelle du conseil général, ou l'intégration des MDPH dans les services du conseil général. Un travail est en cours pour approfondir techniquement l'expertise sur ces différentes pistes d'évolution du statut des MDPH et de leur personnel, sur la base desquelles une négociation sera engagée avec les différentes parties prenantes. S'il existe une solution permettant de conserver la forme actuelle du groupement d'intérêt public, celle-ci sera privilégiée.

Le Gouvernement est également attaché à poursuivre l'amélioration de la qualité du service rendu aux personnes handicapées et à leur famille par les MDPH. Les MDPH ne sont pas des services déconcentrés ou des agences locales

de la CNSA, mais constituent un réseau de services de proximité sous tutelle juridique et financière des départements avec lesquels ont été mises en place des relations conventionnelles définies dans les conventions d'appui à la qualité de service conclues entre les départements et la CNSA. Ces conventions ont été renouvelées en juin 2009 pour trois ans.

La CNSA exerce un rôle d'appui et d'animation de ce réseau des MDPH par des échanges d'expériences et le développement de référentiels pour harmoniser les pratiques des MDPH. Elle contribue à l'effort de formation (recrutement de formateurs-relais, mise en place depuis 2007 d'un processus de référencement des formations proposées par les organismes de formation ; convention en novembre 2007 avec le centre national de la fonction publique Territoriale (CNFPT) pour inscrire le déploiement de ce dispositif dans un cadre partenarial). L'appui technique de la CNSA s'est aussi particulièrement concentré sur les systèmes d'information, à la fois pour doter les MDPH d'outils capables de gérer l'accueil, l'évaluation, les demandes et décisions de prestations et l'orientation des personnes (notamment la prestation de compensation du handicap), mais aussi pour mettre en place un pilotage appuyé sur une consolidation au niveau national, de façon automatisée, des données, dont l'échange est prévu par les conventions d'appui.

Les orientations de cette mission confiée par l'État à la CNSA devraient constituer un des axes forts de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) qui doit être signée entre l'État et la CNSA.

Par ailleurs, un travail de simplification des procédures a été engagé avec les associations et les MDPH, qui a déjà abouti à la mise en place d'un nouveau formulaire de demande – arrêté du 14 janvier 2009 – et d'un nouveau certificat – arrêté 23 mars 2009. D'autre part, des travaux sont conduits dans le but d'offrir la possibilité aux usagers d'effectuer à distance leur demande d'ouverture ou de renouvellement de droits ainsi que le suivi de l'état d'avancement de leur dossier.

Grâce à ces évolutions et à la consolidation du budget des MDPH, celles-ci devraient pouvoir remplir correctement leurs missions en 2010.

II.- L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN RAISON DE LA CRÉATION DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT)

Les crédits demandés au titre de l'Incitation à l'activité professionnelle sont en hausse de près de 2,2 %, à 2 532 millions d'euros. Cette augmentation est liée à l'accroissement du nombre de places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT), qui implique une hausse mécanique des montants des garanties de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

CRÉDITS DE L'ACTION INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

(en millions d'euros)

	LFI 2009	LFI 2010
Financement ESAT	1 352	1 383
Financement GRTH	1 129	1 149
Total action	2 481	2 532

Source : projet annuel de performances 2010

A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 DONNE LA PRIORITÉ AU TRAVAIL EN MILIEU ORDINAIRE

Le taux de chômage des personnes handicapées est aujourd’hui quatre fois supérieur à celui de la population active valide. C’est dire l’importance que revêt la politique d’intégration professionnelle de ces personnes, qui est l’un des axes prioritaires de la loi du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Celle-ci pose en effet le principe d’une priorité donnée, dans la mesure du possible, au travail en milieu ordinaire. C’est pourquoi elle requiert la mobilisation de l’ensemble des acteurs - partenaires sociaux, entreprises, fonction publique – afin de favoriser le recrutement des personnes handicapées, l’aménagement de leur poste et de leur milieu de travail, tout en sanctionnant les entreprises et les fonctions publiques qui ne feraient pas d’effort en direction de l’emploi de ces personnes. La loi suppose également la mise en place d’authentiques parcours d’insertion des personnes handicapées, afin de leur permettre l’accès à un emploi durable en milieu ordinaire.

Le secteur protégé constitue néanmoins le milieu optimal pour l’activité de certains travailleurs handicapés. La loi du 11 février 2005 a mis en place des mesures de dynamisation du secteur protégé, afin que celui-ci se donne le plus possible comme un point de passage vers le milieu ouvert. C’est le sens de la transformation des ateliers protégés en entreprises adaptées. Par ailleurs, les établissements et services d’aide par le travail (ESAT) ont vu leur financement modifié avec la généralisation de l’aide au poste et l’incitation à la progressivité de la rémunération des travailleurs concernés. De nouvelles possibilités ouvertes aux travailleurs handicapés de ces ESAT, leur permettant d’expérimenter le travail en milieu ouvert, contribuent également à l’objectif de l’insertion professionnelle des personnes handicapées.

B.– LE NOMBRE DE PLACES EN STRUCTURES D’AIDE PAR LE TRAVAIL POURSUIT SON AUGMENTATION

Les établissements et services d’aide par le travail (ESAT) qui se sont substitués aux centres d’aide par le travail (CAT) en application de la loi du 11 février 2005, sont des établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation des commissions des droits et de l’autonomie des personnes handicapées (CDAPH), quelle que soit la nature de leur handicap et à partir de l’âge de 20 ans, des adultes handicapés 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 ont une activité de production, créatrice de valeur ajoutée, redistribuée aux travailleurs sous forme de rémunération. Ils ont également une vocation médico-sociale et éducative, dans la mesure où ils rendent la personne

handicapée plus autonome et responsable, et donc, plus apte à assurer une activité, par des actions de soutien personnalisées et individualisées.

Pour 2010, les crédits augmentent de 2,3 %, à 1 383 millions d'euros. La prévision de dépense se fonde sur un accroissement de la masse salariale et sur **la création de 1 400 nouvelles places en fin d'année 2010** ainsi que sur la réalisation des économies prévues.

NOMBRE DE PLACES EN ESAT

	2008	2009	2010
Nombre de places	114 811	116 211	117 611
Dont places nouvelles	2 000	1 400	1 400

En 2010 et 2011, un accroissement annuel de 1 400 places supplémentaires est prévu, conformément à l'engagement pris par le Président de la République. Cet effort constitue la poursuite d'un mouvement initié en 1999, qui a vu la création de 21 000 nouvelles places entre 1999 et 2007. Cette politique suivie a permis une réduction des listes d'attente, même si le taux de remplissage des ESAT restait supérieur à 98 % au 31 décembre 2007.

L'augmentation du nombre de places en établissement constitue une évolution bienvenue, compte tenu du retard de la France en la matière. Le taux de remplissage élevé des établissements, de l'ordre de 98 %, témoigne de l'ampleur des besoins à satisfaire.

C.– LA GARANTIE DE RÉMUNÉRATION DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EST ASSURÉE PAR L'AIDE AU POSTE FINANCÉE PAR L'ÉTAT

1.– La loi du 11 février 2005 a rénové les modalités de rémunération des travailleurs handicapés

La loi du 11 février 2005 a encouragé les travailleurs handicapés à évoluer professionnellement et elle a impliqué davantage les établissements. Elle a renforcé la vocation médico-sociale des ESAT en insistant sur leur rôle dans l'épanouissement et l'accompagnement social des personnes qu'ils accueillent. Elle a également renforcé les droits des adultes handicapés, concernant notamment leurs droits aux congés, à la formation et à la validation des acquis de l'expérience. Enfin, des dispositions nouvelles, mettant en place un accompagnement des travailleurs handicapés à leur sortie du milieu protégé et créant un droit au retour en ESAT en cas de rupture du contrat de travail ou d'absence de recrutement définitif par voie de contrat à durée indéterminée, ont renforcé les chances des personnes qui souhaitent intégrer temporairement ou durablement le milieu ordinaire de travail.

Traditionnellement, l'État complétait la rémunération des travailleurs handicapés assurée par les ESAT par le biais de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). **La loi du 11 février 2005 a renforcé cette garantie, en la transformant en une aide au poste.** En effet, la rémunération de ces travailleurs est composée d'une part financée par l'ESAT, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du SMIC, et d'une part financée par l'État qui ne peut excéder 50 % du SMIC. Cette rémunération est servie intégralement par l'ESAT dès l'admission, y compris pendant la période d'essai, sous réserve de la conclusion du contrat de soutien et d'aide par le travail et elle est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées, pendant les périodes d'arrêt maladie et dans le cas d'une mesure conservatoire de suspension d'un travailleur handicapé. La mesure conservatoire suspend le maintien du travailleur handicapé au sein de l'ESAT lorsque son comportement met gravement en danger sa santé ou sa sécurité, la santé ou la sécurité des autres travailleurs handicapés ou des personnels de l'ESAT ou porte gravement atteinte aux biens de l'ESAT. L'exercice d'une activité à temps partiel entraîne une réduction proportionnelle du montant de la rémunération garantie.

Le montant de l'aide au poste versée par l'État varie en fonction du niveau de la part de rémunération versée par l'ESAT. Jusqu'à 20 % du SMIC, le montant de l'aide au poste s'élève à 50 % du SMIC. Au-delà du seuil de 20 % pour l'ESAT, le pourcentage de 50 % pour l'État est réduit de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de la part de la rémunération financée par la structure de travail protégé. **Ainsi l'amélioration du niveau de rémunération garantie repose sur l'augmentation de la part de rémunération financée par l'établissement ou le service concerné.** Néanmoins, la loi instaure un cadre plus favorable d'incitation à l'augmentation de la part de rémunération financée par la structure de travail protégé en ne diminuant pas, à partir d'un certain seuil et de façon proportionnelle, la part de la rémunération financée par l'État. En 2007, la rémunération directe servie par les ESAT a été en moyenne égale à 13,6 % du SMIC.

2.— L'augmentation de la dotation en 2010 est liée à la création de nouvelles places en structure d'aide par le travail (ESAT)

La dotation pour 2010 s'établit à 1 149 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 1,7 % après la hausse de 11,5 % en 2009. Cette nouvelle augmentation est liée à la hausse du nombre de places en ESAT sur les années 2009 et 2010. Les crédits intègrent le financement de l'aide au poste pour les 117 611 places, les effets en année pleine de la revalorisation de 1,26 % du SMIC survenue à mi-année ainsi que celle à survenir au 1^{er} janvier 2010 à hauteur de 0,52 %, mais aussi le financement des 1 400 nouvelles places.

La contractualisation entre l'État et les ESAT doit permettre d'ajuster à l'avenir la part consacrée par les ESAT à la rémunération garantie de leurs travailleurs handicapés et par voie de conséquence l'effort budgétaire de l'État. **Il convient toutefois de bien veiller à ce que les ESAT puissent être en situation d'accueillir des personnes handicapées ayant une faible capacité de travail.**

III.– LES RESSOURCES D'EXISTENCE SONT EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 DISTINGUE ENTRE REVENUS D'EXISTENCE *STRICTO SENSU* ET COMPENSATION DES SURCÔÛTS LIÉS AU HANDICAP

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées opère une distinction entre la compensation des surcoûts de la vie quotidienne, qui ont vocation à être pris en charge par la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu d'existence *stricto sensu*.

Ce dernier est constitué par l'allocation aux adultes handicapés, qui, en tant que minimum social, est une allocation subsidiaire par rapport aux avantages d'invalidité ou de vieillesse, qui doivent en conséquence être sollicités en priorité par rapport à l'AAH.

En 2009, l'allocation aux adultes handicapés devrait bénéficier à 856 600 personnes, dont 69 % qui présentent un taux d'incapacité de 80 % et 31 % dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. Dans ce dernier cas, les conditions d'accès sont modifiées par l'article 76 du présent projet de loi qui supprime la condition d'inactivité d'un an au moins.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH est illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH (tous régimes au 31 décembre)

Années	Bénéficiaires	Évolution (en %)	Montant mensuel de la prestation à taux plein (hors compléments) au 1 ^{er} janvier (en euros)
2006	802 200		542
2007	809 000	0,8	554
2008	831 700	2,7	565
2009 (prévisions)	849 800	2,1	593
2010 (prévisions)	856 600	0,8	606

Source : *Projet annuel de performance*

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH est très dynamique. En effet, la revalorisation régulière a pour conséquences qu'un grand nombre de personnes se retrouvent sous le plafond de ressources et peuvent prétendre à l'AAH dans un contexte de stagnation des salaires du fait de la crise économique.

La loi du 11 février 2005 a également confié aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, au sein des maisons départementales des personnes handicapées, la mission de décider de l'attribution de l'allocation ainsi que de ses compléments.

Car la loi a également institué une **garantie de ressources pour les personnes handicapées (GRPH)**, destinée à compléter les ressources des personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler. Elle repose sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH), assortie d'un **complément de ressources spécifique**, qui porte le montant total de ressources de solidarité des bénéficiaires à 80 % du SMIC net, soit 830 euros. D'autre part, les personnes qui ne sont pas reconnues dans l'impossibilité de travailler, mais qui se trouvent sans emploi, peuvent bénéficier de **la majoration pour la vie autonome**, destinée à favoriser leur autonomie par l'accès à un logement indépendant.

B.- L'AUGMENTATION DES CRÉDITS OUVERTS POUR LE SERVICE DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS EST LA TRADUCTION DE L'ENGAGEMENT PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République s'est engagé, lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, à une hausse du montant de l'AAH de 25 % d'ici 2012. Cet engagement implique une hausse annuelle d'au moins 2,2 % du montant de l'allocation jusqu'à cette date.

Le plan de revalorisation de l'AAH s'est concrétisé par en 2008 par deux revalorisations, une de 1,1 % au 1^{er} janvier et une de 3,9 % au 1^{er} septembre, soit 5 % sur l'année. Pour les années suivantes, il est prévu de revaloriser l'AAH deux fois par an, de 2,2 % au 1^{er} avril et de 2,2 % au 1^{er} septembre de chaque année. **Le montant mensuel de l'AAH qui était de 554 euros fin 2004 sera fin 2012 de 771,95 euros.**

La garantie de ressources des personnes handicapées – garantie de ressources égale à la somme de l'AAH et du complément de ressources – ainsi que le cumul de l'AAH et de la majoration pour la vie autonome (MVA) progresseront comme l'AAH.

La revalorisation de l'AAH et des prestations connexes ainsi que le dynamisme de l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui en résulte pourrait, cette année encore, créer un déséquilibre. La prévision de dépense d'AAH pour 2010 se fonde sur l'hypothèse d'une hausse du nombre de bénéficiaires de 0,8 %, alors que les deux années précédentes ont vu une hausse de 2,7 % et 2,1. La croissance du nombre d'allocataires atteignant l'âge de 60 ans expliquerait ce tassement. Ceux-ci basculent en effet sur l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA ou « minimum vieillesse »). **Toutefois, au vu du dynamisme de la dépense sur le premier semestre 2009, cette prévision paraît**

optimiste. Elle correspond à une prévision comprise entre le scénario médian et le scénario le plus bas.

Au vu de ces éléments, il convient de rappeler qu'une insuffisante évaluation de la dépense en loi de finances initiale entraîne une exécution budgétaire dégradée et contribue à pénaliser la trésorerie des organismes gestionnaires. Une telle situation se retrouve de façon récurrente depuis 2007. Elle est même aggravée par un effet volume récurrent dû à l'anticipation des revalorisations par le public.

C.- LA DOTATION AU FONDS SPÉCIAL D'INVALIDITÉ EST CORRECTEMENT CALBRÉE

Les avantages d'invalidité ou de vieillesse doivent être sollicités en priorité à l'AAH ; ils peuvent le cas échéant être cumulés avec cette dernière, lorsqu'ils se révèlent inférieurs à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). C'est le cas en particulier pour l'**allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, qui est une prestation différentielle non contributive servie en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse, aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers.

Elle vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale de telle sorte que le montant cumulé de la pension d'invalidité, des ressources personnelles du demandeur et de l'allocation supplémentaire soit égal à un montant annuel fixé au 1^{er} avril 2009 à 7 859,08 euros pour un célibataire et 13 765,73 euros pour un couple.

La dotation au fonds spécial d'invalidité s'établit à 290 millions d'euros. Elle suppose une stabilisation du nombre de bénéficiaires et une revalorisation selon l'inflation. La dotation au FSI est justement évaluée depuis 2006, comme le montre le tableau ci-dessous voire surévaluée depuis 2008 du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires qui devrait se poursuivre. Ceci explique la diminution de la dotation de 9,6 % en 2010.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FSI DEPUIS 2006

(en euros)

FSI	2006	2007	2008	2009	PLF 2010
LFI	304 622 694	300 000 000	308 000 000	318 000 000	290 000 000
Total crédits ouverts	304 622 694	300 000 000	308 000 000	318 000 000	
Dépenses	303 431 755	302 776 036	289 000 000		

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

IV.- LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP : UNE ACTION DONT L'ÉTAT N'EST PAS LE PRINCIPAL ACTEUR

A.- LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CNSA) ET LES DÉPARTEMENTS FINANCENT L'ESSENTIEL DES DÉPENSES LIÉES À LA COMPENSATION DU HANDICAP

La loi du 11 février 2005 a consacré le droit à compensation pour les personnes handicapées : sa mise en œuvre est garantie par l'institution d'une **prestation de compensation du handicap (PCH)**, qui couvre les besoins en aides humaines, techniques ou pour l'aménagement du logement, les frais de transports, mais également les aides exceptionnelles ou spécifiques, ainsi que les aides animalières. Cette prestation a vocation à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou pour frais professionnels (ACFP) financée par les départements.

Les dépenses de prise en charge de cette compensation individuelle des conséquences du handicap sont assurées, d'une part par les crédits provenant de la caisse nationale de solidarité pour l'autonome (CNSA), par le biais des recettes constituées par la « journée de solidarité » et, d'autre part, par les crédits que les départements consacraient jusqu'alors à l'ACTP et qu'ils continueront donc d'affecter à la compensation du handicap.

B.- LE BUDGET DE L'ÉTAT COMPLÈTE DE FAÇON MARGINALE LE FINANCEMENT DE CETTE ACTION

Dans le cadre de la présente action, l'État participe marginalement à la compensation des conséquences du handicap par d'autres moyens que la prestation de nature monétaire. **Le financement assuré par le programme s'élève à 17,1 millions d'euros.**

D'une part, le programme finance **des postes d'auxiliaires de vie** à hauteur de 1,74 million d'euros. Ils ont pour but de permettre le maintien à domicile des personnes handicapées. Ce dispositif est en voie d'extinction sur le programme en raison de l'amélioration de la solvabilité des bénéficiaires de la PCH et de l'instauration, notamment par les départements, de modalités alternatives de financement. La dépense globale des départements sur ce poste serait de l'ordre de 250 millions d'euros, montant comprenant les aides versées dans le cadre de la PCH ainsi que des aides ménagères diverses.

D'autre part, il assure **la rémunération des personnels enseignants des cinq instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels**. Pour 2010, la dotation s'établit à 15,4 millions d'euros. Son évolution est fondée sur une hypothèse d'accroissement de la masse salariale de 1,6 %.

C.- DES FONDS DE CONCOURS VISENT À COMPENSER LES CONSÉQUENCES DU HANDICAP

L'État participe à la mise en accessibilité des bâtiments et des équipements. Le fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées (FIAH) ne reçoit cependant plus d'abondement, depuis 2007, au titre du présent programme. Ce fonds, mis en place en 1995 pour compléter les efforts consentis par chaque ministère dans le cadre des travaux de mise en accessibilité de leurs bâtiments, a cofinancé 372 opérations entre 1995 et 2005. En 2006, 27 opérations ont été financées. En 2007, 179 projets ont été financés en dépit de l'absence de crédits inscrits en loi de finances, grâce à un abondement exceptionnel de 25 millions d'euros apporté par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sous forme de fonds de concours. En 2008, du fait de l'existence de réserves de 4 millions d'euros, aucun crédit n'a été inscrit au programme. En 2009, aucun crédit budgétaire n'a été ouvert en loi de finances pour le fonds. En 2010, 20 millions d'euros ont été ouverts sur le fonds. Les demandes de financement sont très nombreuses car la mise en accessibilité des bâtiments publics devra être réalisée au plus tard en 2015, ce délai étant réduit à 2011 pour les bâtiments d'enseignement supérieur, les préfetures et les sous-préfetures. **Des incertitudes existent donc quant à la possibilité de mener à bien ces projets en l'absence de financement du FIAH.**

L'État assure également le financement des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, ainsi que des instituts d'éducation spéciale, comme par exemple les instituts médico-éducatifs (IME), les instituts médico-pédagogiques ou médico-professionnels (IMP), les instituts d'éducation motrice (IEM). La nature du handicap ou la situation familiale de certaines personnes handicapées nécessite en effet leur prise en charge par de tels établissements. Le Rapporteur spécial rappelle que le financement de ces établissements est en très grande partie assuré par les crédits de l'assurance maladie, et partiellement par les conseils généraux en ce qui concerne l'hébergement.

L'État participe enfin au financement des fonds départementaux de compensation, dont la création est prévue par la loi du 11 février 2005, et qui sont gérés par les MDPH : ceux-ci ont vocation à accorder des aides financières destinées à permettre aux personnes concernées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge après déduction de la prestation de compensation du handicap (PCH). Elles concernent en particulier les aides techniques et les aides à l'aménagement du logement.

V.- LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES NE SONT PAS NON PLUS DU RESSORT PRINCIPAL DE L'ÉTAT

Le vieillissement démographique implique le développement d'une politique spécifique de prévention et de prise en charge de la dépendance liée à l'âge. Le plan solidarité grand âge pour la période 2007-2011 constitue l'une des réformes engagées pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes ; il sera conforté par les réflexions qui doivent présider à la mise en place d'un cinquième risque au titre de la dépendance.

L'essentiel des mesures prises pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes et favoriser le libre choix de leur mode de vie, soit qu'elles souhaitent demeurer à domicile, soit qu'elles soient accueillies en hébergement collectif, est financé par la sécurité sociale, au titre de l'ONDAM médico-social et de la structure dédiée qu'est la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ainsi que par les départements, qui contribuent au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

En 2010, l'État ne contribue aux dispositifs consacrés aux personnes âgées dépendantes que par le biais d'un soutien aux associations œuvrant spécifiquement en faveur des personnes âgées et au financement de la lutte contre la maltraitance.

L'ensemble des crédits pour cette action atteint donc 2 millions d'euros en 2009, contre 17 millions d'autorisations d'engagement en 2008.

Les subventions nationales à des associations têtes de réseau dotées pour un montant reconduit en 2010, ont permis d'allouer en 2009 des subventions à 10 associations. Les crédits mobilisés dans le cadre de la lutte contre la maltraitance s'élèvent pour 2010 à 1,54 million d'euros, notamment en faveur du réseau d'écoute téléphonique et de signalement des maltraitances géré par le réseau ALMA, « Allô maltraitance personnes âgées ».

VI.- LE PILOTAGE DU PROGRAMME PASSE PAR DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS

La multiplicité des acteurs engagés dans la politique du handicap et de la dépendance rend nécessaire un pilotage prévisionnel et territorial. Les crédits affectés à ces fonctions d'animation et d'organisation représenteront **5,8 millions d'euros en 2010, en stricte reconduction par rapport à 2009.**

Ils sont principalement destinés au subventionnement, à hauteur de 1,7 million d'euros contre 2,2 millions en 2009, des associations qui interviennent dans le champ du handicap et dont l'activité apparaît comme pertinente.

Ils bénéficient également aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI) ainsi qu'aux centres d'information pour la surdité, pour un montant global de 2,427 millions d'euros. Ils comprennent enfin

la participation, pour 1,5 million d'euros, au financement de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui est principalement financée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

VII.- L'EFFORT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES EST SUBSTANTIEL

Si l'État a délégué une grande partie de la dépense budgétaire en faveur des personnes handicapées ou âgées aux départements et à la CNSA, il maintient toutefois un effort important pour ce public en matière de dépense fiscale.

L'évaluation de cet effort pour 2010 s'établit à près de 4,98 milliards d'euros sur impôts d'État au titre des dépenses fiscales principales, 1,57 milliard d'euros sur impôts locaux pris en charge par l'État et 4,460 milliards d'euros sur impôts d'État au titre des dépenses fiscales subsidiaires – ne concernant que partiellement le programme.

Les principales dépenses sont les suivantes :

- l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites, pour un montant évalué de 2 670 millions d'euros pour 2010 ;
- la TVA à 5,5 % sur certains équipements pour personnes handicapées, pour un montant de 900 millions d'euros en 2010 ;
- la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, pour 350 millions en 2010 ;
- la TVA à 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements pour personnes âgées ou handicapées, pour 345 millions d'euros en 2009 ;
- l'exonération de l'impôt sur le revenu de l'APA, pour 300 millions d'euros en 2009.

S'agissant des impôts locaux pris en charge par l'État, la principale mesure est l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste, pour un montant de 1 250 millions d'euros.

Enfin, parmi les dépenses fiscales, l'exonération des prestations familiales, de l'AAH – qui ne concerne que partiellement le programme – peut être citée ainsi que la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial souligne que toute mesure qui tendrait à réduire forfaitairement la portée des dépenses fiscales devrait être envisagée avec discernement pour ne pas déséquilibrer le financement des engagements du Président de la République à l'égard des personnes handicapées et dépendantes.

CHAPITRE IV : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : PRÉSERVER LA PERFORMANCE AVEC DES MOYENS STABILISÉS

Avec 29,4 millions d'euros prévus pour 2010, le programme n° 137 *Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* est le plus petit du budget général.

L'évolution proposée des crédits de 2008 à 2009 est la suivante.

PROGRAMME 137 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 ET 2010

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2009	Total pour 2010
01 – Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	516 422	527 738
02 – Égalité professionnelle	5 513 647	5 513 647
03 – Égalité en droit et en dignité	10 416 963	10 563 718
04 – Articulation des temps de vie	168 113	168 113
05 – Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12 455 199	12 724 142
Total	29 115 344	29 497 358

Source : projet annuel de performances 2010

Dans le cadre du vaste mouvement de réorganisation des ministères sociaux, le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), chargé du présent programme, sera prochainement intégré dans la future direction générale de la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes étant un pan essentiel de la cohésion sociale. Ce rattachement ne doit pas diluer le SDFE qui sera érigé en délégation interministérielle pour intervenir de façon transversale avec un référent par cabinet ministériel et un par direction d'administration centrale.

En dépit de cette évolution, le Rapporteur spécial souhaite la pérennisation du programme au-delà de 2010, en raison du fort effet de levier qui est le sien. L'action du SDFE trouve en effet de nombreux relais *via* les associations, les départements et le fonds social européen (FSE), qui donnent à son action une ampleur supérieure au simple volume des crédits inscrits dans le programme.

Lors de son audition par le Rapporteur spécial, le chef du service des droits des femmes a annoncé que **les priorités du SDFE pour 2010 seront la promotion de l'égalité professionnelle et la lutte contre les violences faites aux femmes, qui mobilisent déjà l'essentiel des crédits**. Le SDFE aura également pour ligne de conduite d'éviter le « saupoudrage » dans l'octroi des subventions aux associations et, dans un contexte de diminution des moyens, de concentrer les aides. Il existe en effet « un montant critique » des subventions, d'environ

1 500 euros, au-dessous duquel l'octroi ne couvre pas les coûts supportés par les associations pour obtenir la subvention. La contrainte budgétaire impose, en outre, de ne pas disperser les moyens disponibles. Au-delà du versement des subventions, il a été remarqué enfin que beaucoup d'associations en voie de professionnalisation étaient également en demande de méthodologie, ce que le SDFE peut leur offrir.

I.- LE DÉFAUT DE LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE A CONDUIT À LA CRÉATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE

A.- LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE) A UNE APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE

Le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), qui pilote le programme, veille à ce que le plus grand nombre de politiques sectorielles tiennent compte des problématiques d'égalité entre les hommes et les femmes dans les sphères économique, sociale, familiale ou politique. Il met également en œuvre des actions ciblées dans des domaines jugés prioritaires, tels que l'égalité professionnelle ou l'égalité des droits.

Pour mener à bien ces actions, le SDFE est amené à :

– collaborer avec de nombreux ministères. Le SDFE a ainsi piloté un travail de transposition de cinq directives qui a abouti à la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

– subventionner un large réseau associatif, en particulier le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et de la famille (CIDFF) et la fédération nationale solidarité femmes (FNSF) ;

– consulter les partenaires sociaux tout en les associant à ses démarches, comme en témoigne la conférence du 26 novembre 2007 relative à l'égalité professionnelle, mais également la mise en place des contrats d'égalité professionnelle et des contrats pour la mixité des emplois.

La charte de l'égalité, remise le 8 mars 2004 au Premier ministre, fixe un cadre général d'action pour l'ensemble des organismes impliqués dans l'égalité entre les hommes et les femmes, en associant près d'une centaine d'acteurs publics et privés autour de 280 engagements regroupés en cinq axes, dont les quatre premiers reprennent les intitulés des actions du programme. Elle constitue un socle commun devant faciliter la mise en place d'un réseau de la parité autour du SDFE. Des correspondants de l'égalité ont ainsi été désignés dans les différents ministères, certains ayant même constitué des missions spécifiques. Des contrats

d'objectifs et de moyens sont conclus avec certains réseaux associatifs. Un partage des expériences et des bonnes pratiques est également recherché via, notamment, la diffusion de la lettre d'information « La Passerelle » depuis 2005.

B.– LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT AUX ACTIVITÉS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES

Au niveau international, la France a notamment ratifié en 1984 la convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dite CEDAW, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1979.

Au niveau européen, les États membres ont adopté, en 2006, un pacte pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le même temps, la Commission a élaboré une feuille de route pour la période 2006-2010. Cette feuille de route définit six domaines d'action prioritaires : l'indépendance économique des femmes, la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, l'égalité de représentation dans la prise de décision, l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, l'élimination des stéréotypes de genre, ainsi que la promotion de l'égalité à l'extérieur de l'Union européenne.

LOI DU 27 MAI 2008 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Cette loi transpose plusieurs directives communautaires ayant trait aux discriminations en général. Les discriminations fondées sur le genre sont donc concernées.

La loi permet des avancées sur plusieurs points :

– la définition de la discrimination « indirecte » crée un outil juridique adapté aux discriminations faites aux femmes. Celles-ci se heurtent en effet, dans leur carrière, au « plafond de verre », c'est-à-dire à des mesures insidieuses et non explicites qui les bloquent dans leur progression professionnelle ;

– la définition du harcèlement moral et du harcèlement sexuel comme forme de discrimination élargit le champ des actions susceptibles d'être engagées contre leurs auteurs ;

– des dispositions concernant l'ensemble des formes de discrimination sont également appelées à jouer un rôle dans la recherche de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes. Ainsi, l'application des dispositions de lutte contre les discriminations aux activités professionnelles indépendantes est susceptible de constituer un levier appréciable, compte tenu de l'importance numérique des femmes exerçant des professions indépendantes, par exemple dans les cabinets d'avocats ou les services médicaux.

La Commission européenne mène, de façon transversale, une activité de collecte, d'analyse et de diffusion de données et cherche à mettre en place un dialogue et un échange de bonnes pratiques au niveau européen. Un institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a été créé à cet effet par un règlement du 20 décembre 2006. La Commission européenne conduit également des actions spécifiques en faveur de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes et pour une meilleure prise en compte de l'égalité des temps de vie.

Pour sa part, le service des droits des femmes et de l'égalité participe aux travaux des instances et conférences européennes suivantes :

- le groupe à haut niveau des fonctionnaires sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le comité consultatif pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les conférences et réunions interministérielles.

C.– LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) PERMETTRA UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS

L'existence d'activités à la fois intégrées et spécifiques, transversales et partenariales, explique que plusieurs dispositifs ne soient pas financés par le programme, mais soient pris en charge par des fonds communautaires, divers programmes budgétaires sectoriels, la sécurité sociale ou encore les collectivités territoriales. **Si la dispersion des crédits qui en résulte est inévitable, elle rend néanmoins difficile toute présentation d'ensemble des dispositifs, ce qu'a regretté le Rapporteur spécial l'année dernière.**

C'est pourquoi, sur sa proposition a été adopté un amendement à la loi de finances pour 2009 devenu l'article 183, tendant à la création d'un document de politique transversale relatif à l'égalité entre hommes et femmes. Ce DPT permet d'avoir une vision globale et exhaustive de l'ensemble des dispositifs et des financements afférents ayant pour objet l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le document de politique transversale retient 3 axes principaux :

- parvenir à l'égalité professionnelle ;
- lutter contre les violences et les atteintes à la dignité des femmes ;
- agir contre la pauvreté et l'exclusion spécifique aux familles monoparentales.

Vingt-cinq programmes ont participé au DTP:

- 4 programmes de la mission *Enseignement scolaire* ;
- 3 programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;
- 3 programmes de la mission *Travail et emploi* ;
- 4 programmes de la mission *Justice* ;
- 2 programmes de la mission *Santé* ;
- 2 programmes de la mission *Sécurité* ;
- 2 programmes de la mission *Jeunesse et sport* ;
- 3 programmes de la mission *Ville et logement* ;
- 2 programmes de la mission *Asile et intégration*.

La mission de ce programme 137 est bien d'irriguer les autres programmes et cet outil peut faire la preuve de son efficacité.

II.- LE PROGRAMME AFFICHE UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS RÉGULIERS

A.- L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES FISCALES N'EST PAS POSSIBLE

Plusieurs dépenses fiscales contribuent, à titre subsidiaire, à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes. À destination des ménages et des entreprises, elles viennent compléter les dépenses budgétaires prévues par les actions *Égalité professionnelle* et *Articulation des temps de vie*, davantage ciblées sur le subventionnement du secteur associatif :

– un crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans, dont le montant prévu pour 2010 atteint 900 millions d'euros ;

– une réduction ou un crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle, pour un coût estimé à 1,75 milliard d'euros en 2010 ;

– et enfin, un crédit d'impôt famille dont l'estimation pour 2010 s'établit à 30 millions d'euros.

Si l'effet positif de ces dépenses fiscales sur la reprise d'activité ou le maintien en activité des femmes ne peut être mis en doute, le Rapporteur spécial attire l'attention sur le fait qu'aucune étude ne permet aujourd'hui d'en mesurer l'impact réel et comme l'année dernière, invite le SDFE, à entreprendre une telle étude.

B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST PARTICULIÈREMENT SATISFAISANTE DU FAIT DES PROGRÈS RÉALISÉS

Après des modifications substantielles des objectifs et des indicateurs du programme entre 2006 et 2008, on constate dans le présent projet annuel de performance, une stabilité des indicateurs. Ceux-ci font état, dans l'ensemble, d'une progression de la performance du programme. **Le Rapporteur spécial salue cette évolution qui est d'autant plus méritoire que le programme a dû faire face, au cours des dernières années, à plusieurs mesures de régulation budgétaire.**

L'évaluation de la performance est concentrée sur les deux principales actions du programme, la promotion de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes et la lutte contre les violences faites aux femmes.

Les indicateurs relatifs au développement de l'égalité professionnelle font état de progrès lents mais constants. On constate une hausse régulière de la proportion de filles en terminale S et STI. Il est toutefois malaisé de déterminer dans quelle mesure l'action du SDFE est à créditer de cette évolution qui dépend largement de l'Éducation nationale. La part des accords de branche ou d'entreprise incluant une clause relative à l'égalité entre hommes et femmes est également en progression, à 6 % en 2009.

Les permanences téléphoniques destinées aux femmes victimes de violence voient également leur performance s'améliorer. Leur taux de réponse a doublé en 2009 par rapport à 2008, à 50 % pour la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), et a augmenté de 7 points, à 50 %, pour le collectif féministe contre le viol (CFCV). La performance du FNSF est d'autant plus remarquable que, avec le passage, début 2007, de la tarification du 3919 au coût d'un appel local, le nombre d'appel double tous les ans.

III.– LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ VERRAIT SES MOYENS SE STABILISER EN 2010

Le budget 2010 se caractérise par une hausse modérée des crédits de paiement, atteignant 29,7 millions d'euros, contre 29,2 millions en 2009.

A.– LE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION EST ESSENTIELLEMENT INCITATIF

Les crédits de l'action *Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision* s'établiront à 0,527 million d'euros en 2010, en baisse de 34 000 euros par rapport à 2009.

Ces crédits consistent en l'octroi de subventions à des associations. Ils sont consacrés au financement d'initiatives de promotion de la parité, au recueil et à la diffusion d'informations ainsi qu'à l'organisation de formations à destination des responsables politiques, administratifs, du monde de l'entreprise et du secteur associatif.

Les activités du SDFE et des réseaux associatifs sont relayées par l'Observatoire de la parité, créé en 1995 et regroupant 33 membres représentatifs de la diversité de la société civile. L'Observatoire de la parité joue un rôle de veille et de conseil aux pouvoirs publics sur les questions relatives à la parité. Ses travaux constituent un complément utile aux initiatives financées par le programme. Il fait réaliser et organise la diffusion de données statistiques et d'études, rend un avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires et évalue l'effectivité des mesures existantes. Il remet, tous les deux ans, un rapport général au Premier ministre sur l'état d'avancement de la parité. Le dernier rapport, intitulé « 2001, l'Odyssée paritaire », dresse ainsi un bilan qualitatif de la loi du 6 juin 2000 sur la base de rencontres avec les élus.

La promotion de la parité entre les hommes et les femmes dans la sphère politique est d'autre part activement soutenue par le législateur, ce dont le Rapporteur spécial se félicite. La loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a ainsi utilement complété la loi du 6 juin 2000 en prévoyant la désignation paritaire des exécutifs locaux régionaux et municipaux, en instaurant un ticket mixte pour les élections cantonales et en renforçant les sanctions pour les partis politiques ne respectant pas les règles de parité. La loi n° 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général prévoit que, lorsqu'un parlementaire élu conseiller général démissionne de ce dernier mandat pour cause de cumul, son remplaçant lui succède sans qu'il soit besoin d'organiser une élection partielle. L'accession des suppléantes au mandat de conseiller général est ainsi facilitée.

Le Rapporteur spécial se réjouit également du dépôt d'une proposition de loi tendant à favoriser l'égalité d'accès des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales – notamment dans les conseils d'administration de même que de l'abaissement aux communes de plus de 500 habitants – au lieu de 3 500 aujourd'hui – du seuil d'application de scrutin de liste paritaire pour les élections municipales.

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE PASSE PAR UNE DÉMARCHE PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

Les crédits de l'action *Égalité professionnelle* atteignent 5,5 millions d'euros en 2010, strictement identiques à 2009.

Ils visent à supprimer les inégalités d'accès à l'emploi et de situation dans l'emploi entre les femmes et les hommes. Ils sont mobilisés au service de l'orientation scolaire des filles d'une part, et des trajectoires professionnelles des femmes d'autre part. Ils sont destinés à la fois aux ménages, aux entreprises et aux réseaux associatifs et permettent d'impulser une démarche partenariale dynamique et de financer des dispositifs spécifiques.

CONFÉRENCE SOCIALE TRIPARTITE SUR L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET SALARIALE ENTRE HOMMES ET FEMMES (26 NOVEMBRE 2007)

À la suite de cette conférence, un groupe de travail a été mis en place, dont l'objet était de formuler des propositions pour mieux évaluer les disparités salariales entre hommes et femmes au sein des entreprises. Le but était donc de créer des outils de diagnostic pour apprécier l'ampleur des discriminations dans chaque entreprise.

Les travaux du groupe de travail ont débouché sur l'adaptation des modèles de rapports de situation comparée. Les entreprises sont en effet tenues d'élaborer de tels rapports. En 2004, seul un tiers d'entre elles se soumettait à cette obligation. Le groupe de travail a donc mis en place deux outils d'évaluation nouveaux et simplifiés, destinés respectivement aux entreprises de plus de 300 salariés et de moins de 300 salariés. Un guide d'accompagnement a également été conçu. Ce nouveau dispositif est applicable depuis le 1^{er} janvier 2009.

À la suite du diagnostic réalisé par le biais de ces plans, chaque entreprise est tenue de définir un plan de résorption des écarts salariaux. L'absence d'un tel plan pourrait entraîner des sanctions financières calculées sur la masse salariale. Un projet de loi, dont la discussion se tiendra en début d'année 2009, devrait prévoir de telles sanctions.

L'action *Égalité professionnelle* finance les réseaux associatifs à hauteur de 3,8 millions d'euros. Les initiatives conduites par ces associations ont principalement pour but de diversifier les débouchés professionnels des femmes, de faciliter leur accès et leur retour à l'emploi, ainsi que leurs démarches de création d'entreprises.

Elles sont complétées par une activité conventionnelle intense, associant l'État à des acteurs variés de la vie économique et sociale, tels que :

– le service public de l'emploi, dont les quatre opérateurs ont signé deux chartes d'engagement éthique le 18 novembre 2005, l'ANPE faisant l'objet d'un accord spécifique, afin d'intégrer davantage les questions de mixité des emplois dans la conduite de ses actions ;

– l'Assemblée permanente des chambres de métiers, la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et l'AGEFOS PME, qui ont pris des engagements afin d'augmenter la part de femmes travaillant dans les secteurs professionnels où elles sont sous-représentées.

C.– UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF EST FINANCÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Les crédits de l'action *Égalité en droit et en dignité* s'élèvent à 10,5 millions d'euros. Ils concernent des subventions à des associations.

LE DEUXIÈME PLAN GLOBAL DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES 2008-2010

Le deuxième plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes est organisé autour des quatre axes suivants :

- le développement des moyens de mesure et de compréhension du phénomène ;
- la prévention des violences par le respect de l'image de la femme dans les médias, des campagnes de sensibilisation ainsi que par la création d'un dispositif d'intervention auprès des auteurs des violences ;
- une meilleure efficacité du dispositif actuel par un maillage plus étroit du territoire, une meilleure coordination nationale et locale ainsi que des actions de formation des professionnels concernés ;
- une évolution de certains points du dispositif actuel. Sont concernés notamment une réflexion sur l'introduction d'une définition des violences d'ordre psychologique dans le code pénal ainsi qu'un renforcement des moyens du numéro d'appel national 3919. Celui-ci voit sa dotation passer de 200 000 à 202 500 euros en 2009.

1.– Le SDFE joue un rôle d'information et d'impulsion dans le but de protéger les femmes des violences

L'objectif de l'action est de faciliter l'accès des femmes à leurs droits, afin de promouvoir leur autonomie et de diffuser une conception plus égalitaire des rapports entre les sexes. Les dispositifs mis en œuvre visent avant tout à lutter contre les violences et à améliorer la maîtrise de la sexualité. Ils s'adressent particulièrement aux populations d'origine immigrée.

La mise en œuvre des objectifs de l'action passe par le financement de près de 700 associations intervenant dans des domaines variés, tels que la lutte contre le viol, les mutilations sexuelles, les mariages forcés, l'esclavage moderne ou toutes les formes de violence, le soutien à la planification familiale, ainsi que l'accueil, l'écoute, l'orientation et l'information des femmes. Ces associations sont dotées de 2,1 millions d'euros en 2010.

Le SDFE joue, dans ces domaines, un rôle d'information et d'étude ainsi que d'impulsion et de pilotage des réseaux. Ses travaux sont orientés par la Commission nationale contre les violences envers les femmes, dont le SDFE assure le secrétariat, et relayés, au niveau local, par les conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Ces conseils suivent notamment la mise en œuvre du plan global de lutte contre les violences faites aux femmes.

2.– Les permanences téléphoniques et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles sont les principaux outils de cette action

Les crédits de l'action sont concentrés sur les permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence ainsi que sur le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), au service de dispositifs jugés prioritaires.

Le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) est financé à 50 % par l'État, pour un montant de 1,1 million d'euros tandis que le réseau des 114 CIDFF dont certains sont installés dans des quartiers prioritaires, qu'il coordonne, est doté de 4,2 millions d'euros.

La Fédération nationale solidarité femme (FNSF) est subventionnée à hauteur de 910 000 euros en 2010, soit une hausse de 47 500 euros par rapport à 2009. Cette association s'est installée, en 2009, dans de nouveaux locaux afin de permettre le renforcement de l'équipe du 3919 et d'améliorer le taux de réponse aux appels des victimes.

L'action des CIDFF et de la FNSF est encadrée par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, les prochains contrats devant être négociés pour couvrir la période 2008-2010. Cette démarche de contractualisation est

traduite dans le volet performance du programme, avec la fixation d'un objectif d'amélioration de la qualité de service des permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence et de l'efficacité des CIDFF, renseigné par deux indicateurs.

D.– L'ACTION *ARTICULATION DES TEMPS DE VIE* POURRAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION *ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE*

L'action *Articulation des temps de vie* dispose d'un crédit de 0,16 million d'euros destiné à des subventions aux associations.

L'action a pour ambition de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des femmes. Les contraintes familiales représentent en effet, pour un grand nombre de femmes, une source de discrimination indirecte qui appelle des réponses spécifiques.

L'action subventionnera une cinquantaine d'associations en 2010 pour un coût moyen d'environ 3 362 euros par bénéficiaire. Les associations financées par l'action ont pour principale fonction de conduire des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux et des chefs d'entreprises et de travailler au développement de modes de garde et de prise en charge innovants, notamment à destination des personnes travaillant en horaire atypique.

Parce que les mesures relatives à l'articulation des temps de vie ont principalement pour objectif d'améliorer l'activité professionnelle des femmes, le Rapporteur spécial propose de les inclure dans l'action *Égalité professionnelle*.

Au-delà, l'articulation emploi-famille est facilitée par des aides fiscales et budgétaires faisant intervenir non seulement l'État, mais également la sécurité sociale. Il s'agit :

– des dépenses fiscales qui visent directement l'articulation des temps de vie et qui sont complétées par des dispositifs innovants, tels que le chèque emploi service universel (CESU) ;

– ainsi que du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou du nouveau complément optionnel (COLCA), créé à l'été 2006, qui propose une aide plus courte et plus élevée, pour éviter que le congé parental n'éloigne trop les femmes de l'emploi.

IV.- LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE » EXPLIQUE L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES DU TITRE 2

Après une hausse de 2,1 % en 2008 et 17 % en 2009, les crédits de l'action support augmentent de 2,2 % en 2010.

Le plafond d'emploi est pourtant en diminution progressive. Après avoir été fixé à 202 ETP en 2007 et 200 ETP en 2008 et 196 ETP en 2009, il est proposé de le réduire à 190 ETP en 2010 – dont 147 rémunérés par le programme, 39 mis à disposition et 4 collaborateurs extérieurs – et de continuer cette baisse jusqu'à 187 ETP en 2011. Cette diminution des effectifs se cumule avec la suppression, dans certaines préfectures, de la mise à disposition de personnels en raison des besoins liés à la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

Le défi pour le SDFE sera donc de maintenir le niveau satisfaisant de sa performance dans un contexte de réduction des moyens.

*

* *

CHAPITRE V : CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES : VERS PLUS D'EFFICIENCE

Ce programme support n° 124 porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur santé et solidarité. Il a pour vocation de remplir deux finalités :

– fournir aux services un appui de qualité pour l'exercice de leurs missions, en termes de ressources humaines, de moyens de fonctionnement, de systèmes d'information, de politique immobilière, de conseil juridique, de logistique, de documentation, ainsi qu'en matière d'études et recherche, communication et d'affaires internationales et européennes ;

– optimiser les moyens et les modes de fonctionnement dans une logique d'efficacité.

Les crédits de personnel représentent plus des trois quarts de l'ensemble des crédits du programme. Cette concentration, peu conforme à la LOLF, est principalement justifiée par la polyvalence des agents des services déconcentrés, principalement des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). La répartition des crédits par programme se traduirait en effet par une trop grande rigidité de la dépense, restreignant les possibilités de redéploiements de crédits en gestion. L'existence d'un programme support unique pour l'ensemble des politiques sanitaires et sociales de l'État rend toutefois nécessaire une reconstitution précise du coût complet des politiques publiques pour permettre au législateur de contrôler la répartition des crédits.

Pour ces raisons, le Rapporteur spécial est favorable au maintien d'un programme unique.

L'année 2010 sera marquée par la poursuite des effets de la revue générale des politiques publiques (RGPP), qui va bouleverser l'organisation des administrations sanitaire et sociale et surtout par la mise en place des agences régionales de santé (ARS).

L'évolution proposée des crédits du programme en 2010 est la suivante :

PROGRAMME 124 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2009 ET 2010

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2009	Total pour 2010
01 – État-major de l'administration sanitaire et sociale	53 371 952	63 047 403
02 – Statistiques, études et recherche	34 183 561	31 589 129
03 – Gestion des politiques sociales	260 815 741	230 147 681
04 – Gestion des politiques sanitaires	333 134 192	212 419 677
05 – Pilotage de la sécurité sociale	40 903 156	36 572 348
06 – Soutien de l'administration sanitaire et sociale	363 281 289	301 050 182
07 – Financement des Agences régionales de santé (nouveau)		271 088 872
Total	1 085 689 891	1 145 915 291

Source : projet annuel de performances 2010

Les crédits du présent programme sont à mettre en relation avec les actions menées par les autres programmes dont il constitue le support. Les tableaux suivants détaillent le « déversement » de ces crédits vers ces programmes en valeur absolue.

**PART DES CRÉDITS À RÉPARTIR DU PROGRAMME 124
VERS LES PROGRAMMES DESTINATAIRES EN 2009**

Prévention et sécurité sanitaire	138 369 583
Offre de soins et qualité de l'offre de soin	72 589 637
Protection maladie	1 460 457
Lutte contre la pauvreté : expérimentation	1 011 340
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	75 291 263
Actions en faveur des familles vulnérables et autres dépenses	22 827 960
Actions en faveur des familles vulnérables : défenseur des enfants	3 181 844
Handicap et dépendance	91 894 171
Développement et améliorations de l'offre de logement – délégués du préfet dans les quartiers	22 794 482
Développement de l'offre de logement	4 717 035
Intégration et accès à la nationalité française, immigration asile	8 429 586

Source : projet annuel de performances

Le programme n° 124 est affecté par des mesures de transfert en provenance en premier lieu du programme n° 147 « Politique de la ville » de la mission « Ville et Logement ». Sont effectivement transférés des emplois de la politique de la ville : 350 postes de délégués du préfet, 69 postes du secrétariat général du comité interministériel des villes et 142 postes des directions régionales

de l'Agence nationale de cohésion sociale qui sont intégrées au sein des futures directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

D'autres transferts externes impactent le programme – SGAR, Union pour la Méditerranée, services facturiers. Le total des transferts externes s'élève à 546 ETPT.

Enfin, dans la perspective de la mise en place des agences régionales de santé (ARS) au 1^{er} juillet 2010, le programme 124 portera les dotations de fonctionnement destinées à ces opérateurs. À ce titre, il recevra des crédits en provenance du programme 171 « *Offre de soins et qualité du système de soins* » de la mission *Santé* : il s'agit des subventions versées jusqu'à présent aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) appelées à disparaître avec la réforme des services territoriaux.

I.- LE VOLET PERFORMANCE DU PROGRAMME EST ADAPTÉ AUX ÉVOLUTIONS QUE VA CONNAÎTRE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE EN 2010

Le contexte général de la réforme des politiques publiques et en particulier les importantes réformes de structure en cours dans les administrations sanitaire et sociale et de jeunesse et sports rendent encore plus déterminantes les orientations et la conduite de la gestion des ressources humaines.

En 2009, a été créée une direction centrale, la direction des ressources humaines, entièrement dédiée à la gestion de celles-ci. Elle fait face à de nouveaux enjeux : la mise en place en 2010 des agences régionales de santé et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

A.- LA LOI HOSPITALIÈRE ENGAGE UNE PROFONDE ÉVOLUTION DES ADMINISTRATIONS

LOI PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL, PATIENTS, SANTÉ, TERRITOIRES : UNE LOI À LA CROISÉE DE NOMBREUSES ATTENTES

Une organisation des soins optimisée pour les patients

- **par la garantie d'une offre de soins de qualité**, en tenant compte des spécificités et des capacités des établissements et des professionnels
- **par l'accessibilité à la prévention et aux soins pour tous**, notamment de premier recours
- **par la fluidification du parcours de soins** entre la ville, l'hôpital et le secteur médico-social

Des professionnels mieux formés, responsabilisés et reconnus

- **par la valorisation des équipes** pour dynamiser la gestion
- **par l'amélioration des formations**, initiale et continue, le renforcement de l'évaluation des pratiques professionnelles, l'incitation aux coopérations entre professionnels
- **par l'implication renforcée en matière d'éducation thérapeutique** du patient et de qualité des soins

Une meilleure organisation territoriale

- **par l'allocation de ressources plus justes**, par les futures agences régionales de santé, pour répondre aux besoins de santé de la population
- **par la complémentarité accrue entre les acteurs de santé**, en vue d'une meilleure gradation des soins et du renforcement de la permanence des soins

Des établissements adaptés à leurs missions

- **par la refondation des missions de service public**, pour un maillage renforcé des territoires de santé
- **par l'incitation aux coopérations entre établissements**, publics et/ou privés
- **par l'assouplissement de la gouvernance et du fonctionnement des hôpitaux publics**, le recentrage de l'hôpital sur son projet médical, autour de la prévention et du soin.

Les agences régionales de santé (ARS) sont des établissements publics, avec à leur tête un directeur général nommé en Conseil des ministres, et regroupant les services de l'État – partie sanitaire des DRASS et DDASS – l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH), le groupement régional de santé publique (GRSP), l'union régionale des caisses d'assurance maladie (URCAM), la partie « maladie » de la caisse régionale d'assurance maladie et des effectifs de la direction régionale du service médical de l'assurance maladie.

Le champ de compétences des agences est très large :

- sécurité sanitaire : veille sanitaire, observation de la santé dans la région, recueil et signalement d'événements sanitaires, urgences et crises sanitaires ;
- politique de santé publique et médico-sociale : mise en œuvre ;
- organisation, orientation et régulation de l'ensemble de l'offre de soin.

Les agences garantiront une approche plus cohérente et plus efficace des politiques de santé et médico-sociales menées sur un territoire. Leur création induit une profonde réorganisation des administrations concernées par le programme 124.

Les préfigureurs des 26 agences régionales de santé ont été nommés par le Gouvernement le 30 septembre 2009. Les questions organisationnelles, budgétaires et foncières sont actuellement traitées pour une mise en place au cours du premier semestre 2010.

B.- LE VOLET PERFORMANCE A ÉTÉ PROFONDÉMENT REMANIÉ POUR ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS

L'évaluation de la performance ne peut se faire qu'au regard des indicateurs restés stables et bien renseignés cependant dans le cadre, de la réorganisation des administrations dans un objectif de plus grande efficacité. Les objectifs et les indicateurs du ministère des affaires sociales ont donc été revus.

Les nouveaux objectifs sont au nombre de quatre :

- faire de la gestion des ressources humaines un levier de performance ;
- accroître l'efficacité de gestion des fonctions d'appui ;
- améliorer la qualité du service rendu dans les autres fonctions transversales ;
- assurer la montée en puissance des fonctions budgétaires et comptables dans les nouveaux établissements et services.

Le Rapporteur spécial étudiera donc attentivement les indicateurs l'an prochain.

II.- LES ADMINISTRATIONS SANITAIRE ET SOCIALE SONT ENGAGÉES DANS UN VASTE MOUVEMENT DE RÉORGANISATION ET DE MODERNISATION

L'administration sanitaire et sociale s'est engagée dans un mouvement de modernisation. Elle devrait se poursuivre avec la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), qui devrait avoir un effet de levier important.

La RGPP conduit également à la dissociation des administrations sanitaire et sociale, ce qui pourrait remettre en cause l'existence du présent programme dans son périmètre actuel.

A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVUE GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES BOULEVERSE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE

À l'horizon de l'année 2010, la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) va modifier en profondeur l'organisation des services consacrés à l'action sanitaire et sociale, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

1.– L'administration centrale de l'administration sociale se réorganise autour de quelques grandes directions

Juin 2009 a vu le regroupement de plusieurs directions du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et du ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Une **direction support unique** regroupe neuf structures, dont la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG).

Fin 2009, une **direction générale de la cohésion sociale sera effective**. Elle regroupera, autour de l'actuelle direction générale de l'action sociale, plusieurs structures intervenant dans ce champ dont le service du droit des femmes (SDFE).

L'objectif poursuivi vise à organiser les ministères sociaux – Travail et Santé – sur la base de quatre pôles homogènes :

– un pôle « santé » autour de la direction générale de la santé et de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins ;

– un pôle « protection sociale » autour de la direction de la sécurité sociale ;

– un pôle « travail » autour de la direction générale du travail et de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques ;

– un pôle « cohésion sociale » autour de la future direction générale de la cohésion sociale.

Le rapprochement des directions support du ministère de la Jeunesse et des sports et du ministère chargé des affaires sociales est à mettre en relation avec les regroupements de leurs administrations au niveau déconcentré. Il permettra d'accompagner ces restructurations, en assurant notamment un meilleur suivi des carrières des agents.

2.– Le niveau déconcentré voit la dissociation entre administration sanitaire et administration sociale

Au niveau déconcentré, la disparition prévue, des directions régionales et départementales sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) consacre la dissociation entre administrations sanitaire et sociale. **Cette évolution pourrait être à l'origine de la remise en cause du programme *Gestion et conduite des politiques sanitaire et sociale*.**

a) Le niveau régional voit la dissociation des administrations sanitaire et sociale

Au plan régional, les agents des directions régionales et départementales des ministères sociaux sont appelés à s'intégrer dans deux réseaux distincts :

– les directions régionales de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui intégreront les délégations régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ;

– les ARS prévues par la loi dite « HPST ».

b) Le niveau départemental pourrait ne plus comporter d'administration sociale distincte

Au niveau départemental, les actuelles DDASS seront regroupées, avec les directions départementales de la jeunesse et des sports et les délégations aux droits des femmes et à l'égalité, dans des directions départementales de la cohésion sociale qui seront mises en place dans les départements de moins de 400 000 habitants.

Si un tel regroupement ne se justifiait pas, elles intégreraient la direction départementale de protection de la population. Une telle option entérinerait la création de directions très interministérielles, regroupant les administrations du Travail, de la Ville et de l'Agriculture pour les agents en charge de la sécurité sanitaire des aliments.

L'administration sociale de l'État se rapproche donc, au niveau déconcentré, de celle de la jeunesse et des sports. Cette perte d'identité se justifie par le développement des compétences, en cette matière, des conseils généraux qui deviennent les principaux exécutants des politiques sociales.

B.– LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA GESTION DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS

1.– La recherche de gains de productivité est devenue une préoccupation des services déconcentrés

Suite à la publication d'un rapport d'audit de modernisation de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) relatif à la gestion des moyens des services déconcentrés des ministères sociaux, un plan d'orientation a été adopté début 2006. Celui-ci est organisé autour de trois axes principaux :

– la mutualisation, en premier lieu, doit permettre des économies d'échelle. Dès 2005, avait été mise en œuvre une mutualisation régionale de la paie. Le regroupement de services dans les mêmes locaux est expérimenté. C'est le cas de la DRASS et de la DDASS de Champagne-Ardennes ;

– le développement d'une politique des achats constitue le second axe de cette modernisation. Après la mise en place d'un réseau national d'acheteurs en 2007, leur professionnalisation a été engagée en 2008. Les ministères sociaux participent également aux marchés ministériels mutualisés ;

– la mise en place d'un contrôle interne est enfin la dernière priorité. La mise en place d'un réseau de référents en 2007 puis le développement du *reporting* en 2008 ont précédé la mise en place de plans d'action suite aux premiers diagnostics réalisés.

L'économie réalisée entre 2006 et 2008 du fait de ces mesures s'élève à 3,9 millions d'euros, soit un taux d'atteinte des objectifs de près de 90 %. L'objectif pour 2009 a été fixé à 4,08 millions d'euros d'économies.

Par ailleurs, des initiatives interministérielles tendent également à accroître les gains de productivité. Ainsi, en 2008, des achats groupés de carburants et de papier éco-responsable ont été menés. Au niveau déconcentré, les préfets ont le pouvoir de grouper les achats des services de l'État.

2.– La politique de gestion de ressources humaines accompagne les modernisations en cours

Le développement de la formation continue apparaît crucial pour permettre l'adaptation des compétences des agents aux nouvelles exigences liées à la réorganisation de l'administration.

Le plan de formation des secteurs « santé » et « solidarité » se compose de trois parties distinctes :

– des formations récurrentes qui peuvent concerner les préparations aux concours ou l'adaptation aux outils de bureautique ;

– des formations spécifiques, mises en œuvre à la demande d’une direction particulière, comme la formation au management pour les cadres de la direction générale de la santé ;

– des « actions d’initiative nationale », mises en œuvre dans les services déconcentrés, qui permettent la bonne mise en œuvre des politiques publiques.

Le budget de la formation professionnelle inscrit au programme 124 s’élève en 2010 à 5 480 000 euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiements. Il est à noter que l’école de santé publique (EHESP), opérateur du programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire* reste le prestataire de service chargé de la formation initiale et statutaire des cadres de l’État et participe également à leur formation continue, ce qui représente un montant de 7 300 000 euros.

La formation continue des agents étant un élément crucial pour la réussite du mouvement de modernisation amorcé, le Rapporteur spécial encourage la poursuite et le développement de ces actions. La loi du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique a, en outre, ouvert de nouvelles perspectives à la politique de formation, en instaurant de nouveaux droits pour les fonctionnaires, tels le droit individuel à la formation et la validation des acquis de l’expérience.

L’OPÉRATION DE RÉNOVATION DU SITE SEGUR-FONTENOY

L’opération de rénovation du site Ségur-Fontenoy a été étudiée par la Cour des comptes dans son rapport annuel publié en février 2008 ainsi que par la mission d’évaluation et de contrôle sur l’immobilier de l’État, présidée par nos collègues MM. Georges Tron et David Habib.

Cette opération de rénovation a été envisagée à partir de 1993 quand, dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l’affaire du sang contaminé, la ministre chargée de la santé a souhaité rapprocher la direction générale de la santé des cabinets, de la direction de l’hospitalisation et de l’organisation des soins et de la direction de la sécurité sociale. Le schéma directeur de restructuration du site a été adopté, dans un second temps, en 1998.

L’exécution s’est révélée longue et coûteuse. Elle devrait s’achever en 2011, alors que la date initiale de fin des travaux avait été fixée à 2005. Le coût s’établirait à 175 millions d’euros, soit un surcoût de l’ordre de 42 % en euros constants par rapport aux prévisions initiales. Plusieurs dysfonctionnements ont été mis en lumière, qui expliquent ces lacunes :

– alors que l’estimation budgétaire figurant dans le schéma directeur architectural et technique (SDAT) adopté en 1998 n’était pas suffisamment précise, il a fallu attendre l’année 2005 pour disposer d’une enveloppe budgétaire réaliste ;

– la décision de lancement ni *a fortiori* le pilotage de l’opération n’ont été formellement avalisés par l’autorité politique ;

– l’absence de structure de pilotage a eu un impact sur l’évaluation des besoins. Après la dissolution en 2000, du comité immobilier, qui avait lancé l’opération, il a fallu attendre 2005 pour voir apparaître un bureau des opérations d’investissement chargé du pilotage. En conséquence, comme le fait remarquer la Cour, en l’absence d’un pilotage unique et d’un engagement financier unique, le projet a été mené opération par opération, en fonction de la disponibilité des crédits. Or leur montant a souvent été inférieur aux besoins, ce qui a entraîné des arrêts de chantiers.

À fin 2007, 75 % des paiements restaient à effectuer, soit un montant d’environ 122 millions d’euros. De nouveaux retards et surcoûts sont encore possibles. Toutefois, la conjugaison de la hausse du marché de l’immobilier et des travaux de rénovation accroît la valeur du bien. Selon une étude faite à la demande de France Domaines, le site devrait valoir entre 550 et 600 millions d’euros en 2012, contre une estimation de 150 millions d’euros en 2002.

Cette opération est financée par le compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* depuis le 1^{er} janvier 2007, et non plus par les crédits d’investissement du présent programme.

III.– LES EFFORTS DE MODERNISATION COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS DANS LE BUDGET POUR 2010

Il est proposé d’augmenter les autorisations d’engagement de 2,2 % en 2010, pour les porter à 1 133 millions d’euros, dont 80 % sont destinés aux services déconcentrés. **La forte hausse des dépenses de fonctionnement – subventions pour charges de service public avec la mise en place des ARS – est compensée par une baisse significative des dépenses de personnel de 22,2 % à 646,9 millions d’euros. Il s’agit d’un transfert de 3 667 ETP vers les ARS mais aussi d’une rationalisation des ETP du fait de la réorganisation administrative.**

A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT EN FORTE BAISSSE

1.– Le principe de non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux est maintenu

Le plafond d’emploi du programme atteignait, en 2008, 14 051 ETPT. Il est fixé en 2010 à 10 358 ETPT. Cette variation de – 3 693 ETPT (26,2 %) est le résultat des évolutions d’effectifs prévues mais aussi de transferts :

Le non-remplacement d’un agent sur deux partant à la retraite, qui entraîne une diminution de 188 ETPT, décomposée en 99 ETPT au titre des départs prévus en 2010 et 89 ETPT d’extension en année pleine des départs de 2009 ;

Le solde des transferts s’établit à – 3 505 ETPT. Il est constitué essentiellement par le transfert sortant vers les ARS de 3 667 ETPT, le transfert

entrant pour les directions régionales de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSE) de 142 ETPT et de divers autres mesures de transfert entrant.

La répartition des emplois par actions et est retracée par le tableau suivant.

RÉPARTITION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 124 SELON LES ACTIONS

	ETPT
Conception et gestion des politiques sanitaires et sociales	278
État-major de l'administration sanitaire et sociale	483
Statistiques, études et recherche	282
Gestion des politiques sociales	3 870
Politique en faveur de l'inclusion sociale	1 268
Accueil des étrangers et intégration	142
Actions en faveur des familles vulnérables : Défenseur des enfants	27
Actions en faveur des familles vulnérables : autres dépenses	378
Handicap et dépendance	1 621
Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté	15
Comité interministériel de la ville	69
Délégués du préfet dans les quartiers	350
Gestion des politiques sanitaires	3 141
Prévention et sécurité sanitaires	1 964
Offre de soins et qualité du système de soins	1 155
Pilotage maladie	22
Pilotage de la sécurité sociale	586
Soutien de l'administration sanitaire et sociale	1 986
Total	10 358

(1) Les actions et sous-actions correspondent aux programmes de politique du secteur santé-solidarité.

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

2.– La baisse du nombre d'ETPT a permis de diminuer fortement les cotisations « employeurs »

En dépit de l'effort réalisé sur la diminution du nombre d'ETPT, les dépenses de personnel ne baissent pas à concurrence de l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

La hausse globale est due à celle des cotisations « employeurs » versées par le ministère en 2009 et qui seront versées par les ARS en 2010.

CONTRIBUTIONS ET COTISATIONS EMPLOYEURS

(en euros)

	Réalisation 2008	Prévision 2009	Prévision 2010
Contribution employeur au CAS Pensions	179 294 963	208 194 085	161 917 980

Source : projet annuel de performances 2010

Le Rapporteur spécial remarque que, au regard de cette évolution, la réduction des effectifs trouve une importance d'autant plus grande dans l'effort de maîtrise de la dépense. Cette politique permet de limiter, à court terme, les charges liées aux traitements des agents, mais elle implique également à long terme, une charge de pensions moins élevée.

B.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT DU FAIT DE LA CRÉATION DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

La création des ARS se traduit par l'augmentation des dépenses de fonctionnement – subventions pour charges de service public – qui passe de 4 millions d'euros à 275,089 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiements.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 21 octobre 2009 à 9 heures, la commission des Finances procède à l'examen des crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, et au vote sur ces crédits.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Je rappelle que le périmètre de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a été modifié en 2009, avec le transfert du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* à la mission *Ville et logement* et celui du programme *Protection maladie* – des publics défavorisés – à la mission *Santé*. Cette année, la maquette budgétaire de la mission n'a pas été modifiée, mais on note une augmentation importante de ses crédits, de 10,6 %, avec 12,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et autant en crédits de paiement.

Cette évolution, qui devrait se poursuivre en 2011, répond à l'engagement pris par le Président de la République et le Gouvernement de généraliser en métropole, à compter du 1^{er} juin 2009, le revenu de solidarité active (RSA), et de revaloriser de 25 % l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 2007 et 2012.

Avec un budget de 9,19 milliards d'euros, le programme 157, *Handicap et dépendance*, concentre d'ailleurs près des trois quarts des crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* – laquelle ne reflète toutefois pas la totalité de l'effort de la Nation en ce domaine, les collectivités territoriales et les caisses de sécurité sociale y contribuant de façon importante. L'État assume son rôle de coordonnateur.

La loi du 1^{er} décembre 2008 avait prévu la généralisation du RSA, à compter du 1^{er} juin 2009 en métropole et en 2011 dans les départements d'outre-mer. La première phase a été engagée, conformément à l'esprit de la LOLF, après une expérimentation dans trente-trois départements ; il s'est avéré non seulement que le RSA accélérât l'insertion professionnelle – dans les zones expérimentales, le taux d'entrée dans l'emploi est supérieur de 9 % à celui des zones témoins –, mais qu'il faisait diminuer le nombre de bénéficiaires du RMI. En outre, sa création n'a eu aucune incidence sur le financement des conseils généraux, puisque le transfert de l'ancienne allocation de parent isolé (API) vers les départements a été compensé par l'attribution d'une quote-part de la TIPP. Corrélativement, les crédits du programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* sont passés de 836 à 407 millions d'euros, l'API étant appelée à disparaître du budget de l'État.

La généralisation se déroule dans des conditions satisfaisantes pour un dispositif déclaratif. Après quatre mois, 50 % de la cible est touchée, soit 1,48 million de personnes, dont 1 068 000 bénéficiaires de l'ancien RMI, ou RSA « socle ». Le RSA moyen est de 185 euros par mois, soit un montant supérieur aux prévisions, ce qui prouve que ce sont les personnes qui en ont le plus besoin qui se sont manifestées, les autres n'ayant pas jugé nécessaire d'effectuer des démarches pour un bénéfice somme toute limité.

Le financement de la partie « activité » du dispositif sera assuré par le Fonds national des solidarités actives. Le produit prévisionnel de la contribution de 1,1 % sur les revenus du patrimoine a été abaissé, en raison de la crise économique, de 1,43 à 1,13 milliard d'euros en 2009, et de 1,5 à 1,18 milliard en 2010. Cette diminution des recettes justifie une augmentation de la dotation de l'État, à 1,69 milliard d'euros.

Le deuxième point marquant de ce budget est l'effort de l'État en faveur des personnes handicapées en situation de dépendance. L'engagement de revaloriser l'AAH et de créer 1 400 nouvelles places par an dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) trouve cette année encore une traduction budgétaire, avec une augmentation de 5,5 % des crédits du programme 157, qui passe de 8,6 à 9,1 milliards d'euros. L'AAH sera revalorisée de 2,2 % au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre de chaque année jusqu'en 2012. Son montant mensuel, qui était de 554 euros fin 2004, atteindra 771,95 euros à la fin 2010.

La mission comprend également le programme 137, *Égalité entre les hommes et les femmes*, doté de l'enveloppe de crédits la plus faible du budget général, reconduite à 29 millions d'euros en 2010, ainsi que le programme 124, *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, qui bénéficie de 1,15 milliard d'euros de crédits.

Ce dernier programme concerne l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur santé et solidarité. En 2010, la révision générale des politiques publiques se poursuivra, avec des effets importants sur l'organisation des administrations sanitaires. Surtout, la mise en place des agences régionales de santé provoquera des transferts de personnel de l'État vers les établissements publics.

Enfin, je souligne que d'importantes dépenses fiscales sur impôts d'État contribuent aux programmes *Actions en faveur des familles vulnérables* et *Handicap et dépendance*, à hauteur respectivement de 5,3 milliards et de 5 milliards d'euros.

Pour conclure, j'estime que les crédits prévus pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* permettront de respecter les engagements gouvernementaux et de maintenir, malgré la crise, l'effort de la Nation en faveur de nos concitoyens en difficulté. Je vous invite donc à les adopter.

M. le président Didier Migaud. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour la clarté et la concision de vos propos.

M. Dominique Baert. Monsieur le rapporteur spécial, vous me pardonnerez de ne pas partager complètement votre optimisme !

Je souhaite vous poser deux questions.

Tout d'abord, il a été décidé d'accorder un abattement supplémentaire en faveur des personnes handicapées. Combien de communes ont-elles appliqué cette mesure ? Pour quel volume financier ?

Par ailleurs, cet abattement doit être demandé par le bénéficiaire, après réception de sa feuille d'imposition. Ne serait-il pas temps que l'administration intègre directement le dégrèvement dans le calcul de l'impôt local ?

M. Thierry Carcenac. S'agissant du financement du RSA « socle » par les départements, tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes !

D'abord, les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole doivent notifier aux départements les sommes à payer. Or, d'une part, ces sommes, forfaitaires, ne sont pas détaillées, d'autre part, la fin du RMI et le début du RSA « socle » se chevauchant, les CAF nous ont présenté une double facture. J'ai saisi le Haut-commissaire à ce propos, sans résultat pour l'instant. Devrons-nous payer une mensualité supplémentaire ?

Ensuite, en ce qui concerne l'API, il est prévu un transfert à l'euro près des charges de l'État. Or celui-ci a des dettes dans ce domaine, et le manque de financement a été répercuté sur la CRDS et le budget de la sécurité sociale. Il existe donc un écart très important entre les sommes rétrocédées par l'État et la somme réellement payée par les départements. Une régularisation sera opérée dans le cadre du compte administratif 2010, qui sera établi soit en loi de finances rectificative, soit en 2011. En attendant, les départements devront faire l'avance de l'exercice 2009 – et, probablement, celle de 2010 !

Quant à la réforme des tutelles et des curatelles, je vous signale que l'Assemblée des départements de France a décidé de poursuivre l'État au contentieux, dans la mesure où les sommes dues depuis l'adoption de la loi de 2007, soit 30 millions d'euros, n'ont toujours pas été versées par lui.

M. Henri Nayrou. Entre la suppression de la taxe professionnelle et les dotations défaillantes, préparons-nous à voir les départements se transformer en succursales de l'État et, pour ce qui concerne cette mission, en caisses d'allocations familiales !

M. le rapporteur spécial. Je confirme, monsieur Baert, que l'abattement supplémentaire sur la taxe d'habitation est accordé sous réserve que l'on en fasse la demande. Le projet annuel de performances fait apparaître pour 2008 une dépense fiscale globale de 1,25 milliard d'euros, susceptible de concerner 3,4 millions de ménages. Je ne doute pas que tous les députés s'attacheront à promouvoir cette mesure.

M. Dominique Baert. Combien de personnes sont effectivement concernées ? Il serait intéressant d'avoir des données chiffrées.

M. le rapporteur spécial. Quant au RSA, s'il n'avait pas été mis en place, les départements auraient continué à payer le RMI – sachant que le nombre de ses bénéficiaires dépend de la conjoncture économique et qu'il avait diminué en 2006, 2007 et 2008. Pour sa part, le transfert de TIPP a été supérieur à ce qui avait été prévu : 322 millions d'euros pour 2009, puis, en année pleine, quelque 680 millions d'euros. Certains départements y ont gagné, d'autres perdu. Le Gouvernement a décidé de ne pas demander aux bénéficiaires de restituer le trop-perçu et s'est engagé à compenser la différence aux autres. Cet engagement sera tenu, j'en suis convaincu, mais il est compréhensible que cela prenne du temps.

S'agissant des tutelles et des curatelles, la réponse est la même.

Enfin, monsieur Nayrou, nous verrons comment les choses évolueront après la réforme des collectivités territoriales !

M. Victorin Lurel. MM. Jego et Hirsch avaient pris un engagement formel, d'ailleurs consigné dans le compte rendu des débats de notre assemblée : en juin 2010 au plus tard, le RSA serait étendu aux départements d'outre-mer.

Le 4 mars 2009, l'État a signé un accord général créant le revenu supplémentaire temporaire d'activité, le RSTA. Celui-ci est le résultat d'un rapport de force social, la réponse du Gouvernement à la crise profonde qui a secoué nos départements.

Or la secrétaire d'État chargée de l'outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, a déclaré que si l'on souhaitait bénéficier du RSA, il faudrait renoncer au RSTA. Ce n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre des précédents accords ! Par ailleurs, malgré la proximité lexicale, il s'agit de deux dispositifs radicalement différents.

Qu'en est-il exactement ?

M. le rapporteur spécial. Il est effectivement prévu une généralisation du RSA à l'ensemble du territoire national, outre-mer inclus, en 2011. Le RSTA, quant à lui, répond à un besoin particulier ; du reste, ses crédits ne relèvent pas de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* mais du *Plan de relance de l'économie*. Selon mes informations, il faudra en effet, à partir de 2011, opter soit pour le RSTA, soit pour le RSA.

M. Victorin Lurel. Conformément à l'engagement pris par les ministres, le RSA devrait être généralisé en juin 2010...

M. le rapporteur spécial. C'est impossible : la loi du 1er décembre 2008 prévoit sa généralisation aux départements d'outre-mer en 2011.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.*

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

Haut Commissariat aux solidarités actives et contre la pauvreté, Haut Commissariat à la jeunesse

M. Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives et contre la pauvreté, Haut Commissaire à la jeunesse ;

M. Xavier Moal, conseiller budgétaire ;

Mme Marianne Duranton, conseillère en charge des relations avec la Parlement.

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville

MM. Nicolas Ragache et Vincent Divry, conseillers budgétaires ;

M. Fabrice Heyries, direction générale de l'action sociale (DGAS) ;

M. François Carayon, direction des ressources humaines de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) ;

M. Jérôme Faure et Mme Nathalie N'Diaye, délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) ;

Groupement d'intérêt public « enfance en danger » (GIPED)

Mme Nathalie Lemaire ;

Agence française d'adoption

M. Yves Nicolin, président ;

M. Morin, secrétaire général ;

Service des droits des femmes et de l'égalité

Mme Elizabeth Thomé, directrice

Défenseur des enfants

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants.

ANNEXE 2 : INDEX DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

AAH : allocation aux adultes handicapés

ACFP : allocation compensatrice pour frais professionnels

ACSE : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne

AEEH : allocation d'éducation de l'enfant handicapé

AFA : agence française de l'adoption

AGEFIPH : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

ANPE : agence nationale pour l'emploi

AJPP : allocation journalière de présence parentale

APA : allocation personnalisée pour l'autonomie

API : allocation de parent isolé

ARS : agences régionales de santé

ASF : allocation de soutien familial

ASI : allocation supplémentaire d'invalidité

ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées

CAF : caisse d'allocations familiales

CAS : compte d'affectation spéciale

CAT : centre d'aide par le travail

CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

CDES : commission départementale d'éducation spécialisée

CERFOC : cellule régionale de formation continue

CESU : chèque emploi service universel

CFCV : collectif féministe contre le viol

CHRS : centre d'hébergement et de réadaptation sociale

CIDFF : centre d'information sur les droits des femmes et de la famille

CLCA : complément de libre choix d'activité

CMU : couverture maladie universelle

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

COLCA : complément optionnel de libre choix d'activité

COTOREP : commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

CPER : contrat de projets État-régions

CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

CREAI : centre régional d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée

DAEI : délégation aux affaires européennes et internationales

DAGPB : direction de l'administration générale, du personnel et du budget

DDASS : direction départementale à l'action sanitaire et sociale

DGTPE : direction générale du Trésor et de la politique économique

DICOM : délégation à l'information et à la communication

DIIESES : délégation interministérielle à l'innovation, l'expérimentation sociale et l'économie sociale

DOM : département d'outre-mer

DPT : document de politique transversale

DRASS : direction régionale à l'action sanitaire et sociale

DRCJS : direction régionale à la cohésion sociale et la jeunesse

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DRHACG : direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale

EHESP : école nationale des hautes études en santé publique

EHPAD : établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes

EICCF : établissements d'information, de conseil conjugal et familial

ESAT : établissements et services d'aide par le travail

ESTHER : ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FEGAPEI : fédération nationale des associations de parents et amis, employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales

F GIF : fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprise à l'initiative des femmes

FIAH : fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées

FIES : fonds d'innovation et d'expérimentation sociale

FNSA : fonds national des solidarités actives

FNSF : fonds national solidarité femmes

FSE : fonds social européen

FSI : fonds spécial d'invalidité

GIP : groupement d'intérêt public

GRTH : garantie de rémunération des travailleurs handicapés

GVT : glissement vieillesse technicité

IEM : institut d'éducation motrice

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IME : institut médico-éducatif

IMP : institut médico-professionnel

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

LOLF : loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

MILDT : mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie

MSA : mutuelles sociales agricoles

OAA : organisme autorisé pour l'adoption

ONED : observatoire national de l'enfance en danger

ONDAM : objectif national de dépenses d'assurance maladie

ORCA : organisation régionale de concertation sur l'adoption

PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

PCH : prestation de compensation du handicap

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PPE : prime pour l'emploi

PQE : programme de qualité et d'efficience

REAAP : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

RGPP : revue générale des politiques publiques

RMI : revenu minimum d'insertion

RQTH : reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

RSA : revenu de solidarité active

SDFE : service des droits des femmes et de l'égalité

SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

SNATED : service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger

TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers