



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 42

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. JEAN-MARIE BINETRUY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : DES CRÉDITS AJUSTÉS A LA MONTÉE EN CHARGE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)	11
I.– LE RSA : SORTIR DE LA LOGIQUE DE STATUT ET FAVORISER LE RETOUR À L'EMPLOI	11
A.– LE PIVOT DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ	11
1.– Une réponse globale à la pauvreté	11
2.– Un dispositif liant mécanismes de solidarité et retour à l'emploi	12
3.– Une articulation avec la prime pour l'emploi (PPE)	13
4.– Une nécessaire mobilisation de plusieurs acteurs.....	14
5.– L'extension du RSA dans les départements d'outre-mer	14
6.– Le RSA « jeune » en vigueur depuis le mois de septembre 2010	15
B.– UN DISPOSITIF PERCUTÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	18
1.– Une montée en charge ralentie.....	18
2.– L'effet crise.....	18
C.– UN DISPOSITIF ENCORE PERFECTIBLE : SIMPLIFIER ET ORIENTER VERS L'EMPLOI	19
II.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 AJUSTE LES MOYENS DU RSA À SA MONTÉE EN CHARGE	22
A.– LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF	22
1.– Une contribution sociale en légère hausse.....	22
2.– Une dotation budgétaire adaptée à la montée en charge	23
B.– DES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION EN LÉGÈRE HAUSSE	23
CHAPITRE II : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UN PROGRAMME PLUS NÉCESSAIRE QUE JAMAIS	25
I.– LES CRÉDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS : UNE BAISSSE EN 2012 COMPENSÉES PAR UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES CAF...	26
A.– UNE ACTION MULTIFORME DE L'ÉTAT	26
B.– DES CRÉDITS EN BAISSSE EN 2012.....	28
II.– LA FIN DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ	28
A.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EN MÉTROPOLÉ EST COMPLÈTEMENT INTÉGRÉE AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN 2011	28

B.- L'EFFET DU RSA POUR LES EX-BÉNÉFICIAIRES DE L'API SERA SUIVI PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29
III.- PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS	30
A.- PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UN DISPOSITIF À PRÉSENT STABILISÉ	31
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	33
1.- Le GIP « Enfance en danger » voit ses moyens augmenter, mais son budget reste déficitaire.....	34
2.- La subvention versée à l'Agence française de l'adoption est en légère baisse.....	35
a) <i>La stratégie d'implantation à l'étranger</i>	36
b) <i>L'accompagnement des demandeurs</i>	36
c) <i>Modification des statuts de l'AFA : régie d'avance et intermédiation financière</i>	37
IV.- LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DU PROGRAMME EST SUPÉRIEURE À LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE	38
CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : LES ENGAGEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE RÉAFFIRMÉS	39
I.- UN BILAN POSITIF DE LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 QUI A MODIFIÉ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU HANDICAP	41
A.- UN BUDGET CONSACRÉ AU HANDICAP EN FORTE HAUSSE	41
B.- UNE ÉCOLE RÉELLEMENT UNIVERSELLE	41
C.- L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS REVALORISÉE	42
D.- EMPLOI : UNE PLUS GRANDE INSERTION	42
E.- COMPENSATION : UNE TRÈS FORTE REVALORISATION.....	42
1.- Prestations individuelles.....	42
2.- Places en établissement et services pour personnes handicapées	42
F.- ACCESSIBILITÉ DE LA CITÉ.....	43
II.- UNE DOTATION AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) POUR 2012 EN FORTE AUGMENTATION	43
III.- L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN VUE DE LA CRÉATION DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT).....	47
A.- LE NOMBRE DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL POURSUIT SON AUGMENTATION	47
1.- Les ESAT ont une vocation économique mais aussi éducative et médico-sociale.....	47
2.- Les crédits et le nombre de places continuent leur progression	48
B.- LA GARANTIE DE RÉMUNÉRATION DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EST ASSURÉE PAR L'AIDE AU POSTE FINANCÉE PAR L'ÉTAT	48
1.- La loi du 11 février 2005 a renouvelé les modalités de rémunération des travailleurs handicapés.....	48

2.– L'augmentation de la dotation en 2012 est liée à la création de nouvelles places en structure d'aide par le travail (ESAT)	49
IV.– LES RESSOURCES D'EXISTENCE SONT EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	50
A.– LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 DISTINGUE ENTRE REVENUS D'EXISTENCE <i>STRICTO SENSU</i> ET COMPENSATION DES SURCÔÛTS LIÉS AU HANDICAP	50
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	50
C.– LA REVALORISATION DE L'AAH INDIUIT UNE FORTE MONTÉE DES BÉNÉFICIAIRES	51
1.– Au surcoût lié à la revalorisation s'ajoute une augmentation du nombre des bénéficiaires	51
2.– Les déterminants de l'augmentation du nombre de bénéficiaires	52
D.– LA DOTATION AU FONDS SPÉCIAL D'INVALIDITÉ EST CORRECTEMENT CALBRÉE	53
V.– COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES : DES ACTIONS DONT L'ÉTAT N'EST PAS LE PRINCIPAL ACTEUR	54
A.– LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CNSA) ET LES DÉPARTEMENTS FINANCENT L'ESSENTIEL DES DÉPENSES LIÉES À LA COMPENSATION DU HANDICAP QUE LE BUDGET DE L'ÉTAT COMPLÈTE DE FAÇON MARGINALE	54
1.– La loi du 11 février 2005 a institué la prestation de compensation du handicap	54
2.– Le budget de l'État complète les financements de la CNSA et des départements	54
3.– Des fonds de concours visent à compenser les conséquences du handicap	54
B.– <i>LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES NE SONT PAS NON PLUS DU RESSORT PRINCIPAL DE L'ÉTAT</i>	<i>55</i>
VI.– LE PILOTAGE DU PROGRAMME PASSE PAR DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS	56
VII.– L'EFFORT SUBSTANTIEL DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES EST MAINTENU	56
CHAPITRE IV : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UN PUISSANT EFFET DE LEVIER	59
I.– UNE POLITIQUE PUBLIQUE TRANSVERSALE ENCORE DIFFICILE À ÉVALUER	61
A.– LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	61
B.– LUTTER CONTRE LES STÉRÉOTYPES DE GENRE	62
C.– PRÉVENIR LES GROSSESSES NON DÉSIRÉES	63
D.– PERMETTRE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DROITS	64
1.– Éducation et formation : pour une égalité des chances	64
2.– Permettre l'égal accès aux emplois et réduire les écarts salariaux	65
3.– L'articulation des temps de vie professionnelle, familiale et sociale	68

II.- DES ACTIONS QUI TROUVENT LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE DANS LE PRÉSENT PROJET	69
A.- ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE	69
B.- PROMOTION DES DROITS, PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES..	70
CHAPITRE V : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE ARCHITECTURE ENFIN CONSOLIDÉE	73
I.- LA GESTION DES FONCTIONS D'APPUI : MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	74
A.- LA RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE : UN BESOIN DE STABILITÉ	74
1.- La fusion des administrations centrales	74
2.- Au niveau local : la réorganisation de l'administration territoriale	75
B.- LA POURSUITE DES EFFORTS DE MODERNISATION ET D'EFFICACITÉ : RATIONALISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	77
II.- LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES : L'ENJEU MAJEUR DES RESSOURCES HUMAINES	78
A.- L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	78
B.- LES TRANSFERTS D'EMPLOIS ET LE NON-REMPLACEMENT D'UN AGENT SUR DEUX	78
1.- L'application des engagements gouvernementaux de réduction de l'emploi public (- 273 ETPT).....	79
2.- D'importants transferts d'emplois (- 778 ETPT)	79
3.- Ajustement du plafond	80
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 2 NOVEMBRE À 17 HEURES	81
EXAMEN EN COMMISSION	101
<i>Article 61</i> : Financement du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs.....	101
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	105

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

À cette date, 53 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Le présent projet de loi de finances prévoit d'assurer une hausse des crédits consacrés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Ces demandes de crédits permettront la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République en matière de solidarité et ce, malgré le contexte économique et social exceptionnel.

Les crédits de paiement de la mission devraient augmenter de 3,1 % après une baisse de 2,6 % en 2011 et une augmentation de 10,6 % en 2010, atteignant 12,75 milliards d'euros.

Cette évolution est principalement due à l'ajustement de la dotation au fonds national de solidarité active (FNSA) finançant le revenu de solidarité active (RSA) dans son volet « complément d'activité » en métropole afin de s'ajuster à la montée en charge réelle du dispositif. Les crédits sont inscrits dans le programme 304 *Lutte contre la pauvreté*.

En revanche, il est à souligner 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 1 000 nouvelles places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Ces objectifs ont été réaffirmés et trouvent leur traduction budgétaire dans le programme n° 157 *Handicap et dépendance*.

Enfin, des efforts substantiels d'efficience et de maîtrise des coûts sont réalisés. Ils sont retracés dans le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse, du sport et de la vie associative*. Il s'agit principalement de l'achèvement du regroupement de plusieurs administrations centrales au sein de la 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* traduit l'engagement budgétaire de l'État en faveur de la solidarité, sauf dans deux domaines particuliers :

– 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.** La ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale et le ministre du Travail, de l'emploi et de la santé sont responsables de la présente mission.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* regroupe cinq programmes de poids budgétaire inégal :

– le programme n° 304 *Lutte contre la pauvreté*, dont les crédits de paiement s'élèvent à 535 millions d'euros contre 691 millions d'euros en 2011, la demande de crédits s'adaptant au rythme de la montée en charge du RSA. Ces crédits représentent 4,2 % des crédits de paiement de la mission contre 5,7 % en 2011 et 13,6 % en 2010 ;

– le programme n° 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* bénéficie de 1,8 % des crédits de paiement de la mission, avec 232,7 millions d'euros. Les dotations sont stables après la disparition complète de l'allocation parents isolés en 2011. Ces crédits budgétaires n'épuisent tout de même pas les actions en faveur des familles vulnérables majoritairement portées par la branche famille de la sécurité sociale ;

– le programme n° 157 *Handicap et dépendance* concentre, avec 10 481,6 millions d'euros, 82,2 % des crédits de paiement de la mission. Cette augmentation est due notamment à la réaffirmation par le Gouvernement de l'engagement de revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

– le programme n° 137 *Égalité des hommes et des femmes* est un programme plus modeste, doté de 20,1 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 1 484,3 millions d'euros de crédits de paiement pour 2012, il représente 11,6 % du volume de la mission.

*

Les crédits de la mission s'élèvent à 12,75 milliards d'euros. À périmètre constant, ils augmentent de 3,1 % après la diminution de 2,6 % en 2011 et les deux augmentations successives de 10,6 % et 6,1 % en 2010 et 2009.

La remarquable stabilité dans le temps des crédits accordés à la mission dans un contexte de forte contrainte budgétaire témoigne de la constance de l'effort en matière de solidarité et permet la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République en cette matière.

Cette stabilité relative résulte d'une part, de la diminution des dotations au programme n° 304 *Lutte contre la pauvreté* et d'autre part, de l'accroissement des crédits de la mission n° 157 *Handicap et dépendance* retraçant l'engagement – poursuivi malgré la contrainte budgétaire – du Président de la République d'une revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 25 % entre 2007 et 2012.

*

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 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, notamment entre l'État et les conseils généraux, permet une mise en œuvre satisfaisante des politiques de solidarité, d'insertion et d'égalité des chances.

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

Le programme n° 304 *Lutte contre la pauvreté* voit ses crédits suivre la réalité de la montée en charge 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 2011 et 2012 est la suivante.

PROGRAMME 304 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	AE		CP	
	2011	2012	2011	2012
01 – Revenu de solidarité active	686,3	528,8	686,8	528,8
02 – Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	5	6,2	5	6,2
Total	691,9	535	691,9	535

Source : projet annuel de performances 2012

Après la baisse des crédits de 55,9 % en autorisations d'engagement et de 56,1 % en crédits de paiement nécessaire pour s'adapter à la montée en charge réelle du dispositif de RSA, les crédits sont à nouveau en diminution en 2012 de 22,9 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le RSA étant une prestation obligatoire préfinancée par d'autres organismes, notamment de sécurité sociale, les crédits seront, à nouveau ajustés si nécessaire soit par décret d'avance soit en loi de finances rectificative.

I.- LE RSA : SORTIR DE LA LOGIQUE DE STATUT ET FAVORISER LE RETOUR À L'EMPLOI

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 soit 950 euros, 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 : **sortir d'une logique de statuts au profit d'une logique de revenu.**

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 contribue donc 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.

De plus, l’ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 a prévu l’extension et l’adaptation dans les départements d’outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi généralisant le revenu de solidarité active.

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 deuxième 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 un bon principe, permettant de revaloriser la valeur travail et de moderniser les dispositifs d'assistance sociale.

Depuis la généralisation du dispositif le 1^{er} juin 2009, outre les bénéficiaires du RMI et de l'API, **deux millions de travailleurs pauvres** sont potentiellement concernés par la réforme et en constituent la cible.

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

La mise en place du RSA suppose son articulation avec la prime pour l'emploi (PPE). **Les personnes éligibles aux deux dispositifs, soit 1,4 million de bénéficiaires, perçoivent 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 a correspondu aux six mois de mise en œuvre du RSA en 2009. Les économies pour 2011 et 2012 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.

Le rapport Daubresse évoqué ci-après revient sur la nécessaire fusion entre le RSA et la PPE. Le Rapporteur spécial approuve cette proposition.

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 : CAF, MSA**. Leur coordination sera assurée par des conventions.

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 à travers les plans territoriaux d'insertion (PTI) – 60 PTI auront été mis en place fin 2011. 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.– L'extension du RSA dans les départements d'outre-mer

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 départements d'outre-mer et dans les collectivités d'outre-mer (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* ».

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le RSA est entré en vigueur dans les DOM et les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il sera mis en place à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2012 suite à la départementalisation de ce territoire.

L'extension du RSA dans les DOM et certaines COM s'articulera pendant deux ans avec le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), institué par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009, visant à soutenir le pouvoir d'achat des salariés de ces départements et collectivités d'outre-mer.

L'allocation est servie dans des conditions identiques à celles de la métropole – articles L. 262-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles – et devrait concerner 180 000 foyers au terme de sa montée en charge.

La dépense prévue en 2012 au titre du RSA activité pour les DOM et les COM est évaluée à 98 millions d'euros dont 3 millions d'euros pour Mayotte.

6.– Le RSA « jeune » en vigueur depuis le mois de septembre 2010

Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA est accessible aux jeunes de moins de 25 ans. Cette mesure met fin aux différences de traitements en fonction de l'âge puisqu'elle permet d'accorder à un jeune actif de moins de 25 ans les mêmes droits que ceux dont jouit un salarié plus âgé exerçant la même activité et percevant la même rémunération. **Il s'agit donc d'une mesure de justice à l'égard de la jeunesse.**

L'accès au RSA concerne les jeunes actifs seulement s'ils ont travaillé au moins deux ans – soit l'équivalent de 3 214 heures – au cours des trois dernières années.

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'assistantat.

La prévision de dépenses pour **2011**, initialement prévue à 71 millions d'euros, a été revue à la baisse et s'établit désormais à **31 millions d'euros**. Cette prévision correspond au taux moyen de progression mensuelle observée sur les 4 premiers mois de l'année 2011. Le dispositif, totalement financé par le FNSA, est évalué à **69 millions d'euros pour 2012**.

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

Le montant du droit à compensation de chaque département au titre du transfert du RMI-RMA (devenu aujourd'hui le « RSA socle ») a été définitivement fixé par l'arrêté du 17 août 2006 *fixant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité en application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*. Ainsi, au titre du transfert du RMI/RMA, le droit à compensation de l'ensemble des départements et de Saint-Pierre-et-Miquelon s'élève à **4 941 824 606 euros**.

Le RSA est généralisé en métropole depuis le 1^{er} juin 2009, en application de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008. Les départements métropolitains reçoivent ainsi, depuis 2009, une compensation au titre des charges résultant de ce **transfert de compétences** dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté. En revanche, le RSA n'est entré en vigueur dans les départements d'outre-mer (DOM), à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, en application de l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010.

Dès lors, les modalités de calcul du droit à compensation pour 2012 diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux départements métropolitains ou aux départements d'outre-mer.

Les départements métropolitains bénéficient en 2012 de la troisième et dernière clause de revoyure prévue à l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008.

Cet article prévoit que la compensation – provisionnelle puis définitive – de ce transfert de compétence doit être ajustée au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2009 et 2010 en faveur des bénéficiaires du montant forfaitaire majoré. **Toutefois, dès la préparation de la loi de finances pour 2011, il est apparu que ces comptes ne présenteraient pas la fiabilité suffisante pour ce faire. En effet, les comptes administratifs pour 2009 de 24 départements ne retraçant aucune dépense à ce titre et ceux de 11 autres départements retraçant une dépense manifestement inférieure à la dépense réelle leur ayant incombé à ce titre, la loi de finances pour 2011 a reconduit, pour ces 35 collectivités, leur droit à compensation provisionnel prévu par la loi de finances pour 2010.**

Une mission d'inspection interministérielle chargée de proposer une base de référence incontestable à partir de laquelle pourraient être opérés les ajustements des droits à compensation des départements a depuis été diligentée. Après avoir confirmé l'insuffisante fiabilité pour ce faire des comptes administratifs des départements pour 2009 et 2010, tout en soulignant que celle-ci résulte de phénomènes largement indépendants de la volonté des départements, elle a **proposé de leur substituer les dépenses constatées dans les comptes des caisses d'allocations familiales et des caisses de la mutualité sociale agricole.** Nonobstant les éventuelles régularisations liées, notamment, à la gestion des indus, ces dépenses correspondent au cumul des appels de fonds mensuels formés par ces caisses auprès des départements et constituent la base la plus fiable pour procéder aux ajustements prévus.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel ayant, dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, requalifié en « **transfert de compétence** » au sens de l'article 72-2 de la Constitution la généralisation du RSA réalisée par la loi du 1^{er} décembre 2008, il s'ensuit que les dépenses prises en compte pour calculer les compensations allouées aux départements métropolitains à ce titre au titre de 2009 et à compter de 2010, à savoir les **dépenses de RSA socle majoré exposées par les départements en 2009 et en 2010, ne sauraient être inférieures aux dépenses exposées par l'État au titre de l'allocation de parent isolé (API) en 2008, avant son transfert**, nettes des sommes exposées la même année au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire applicable à l'API. Or, la dépense enregistrée dans les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole en 2009 et 2010 ayant, pour certains départements métropolitains, été inférieure à la dépense antérieure de l'État en matière d'API, ce mécanisme de garantie trouve ainsi à s'appliquer en 2009 pour quatre départements (la Corse du Sud, la Haute-Corse, la Creuse et la Haute-Loire) et en 2010 ainsi qu'au titre des années suivantes pour deux départements (la Haute-Corse et la Haute-Saône).

Ainsi, le droit à compensation définitif des départements métropolitains s'établit en 2012 à **750 591 243 euros**, soit 43 354 072 euros de plus que le droit compensation provisionnel inscrit en loi de finances pour 2011.

Les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient quant à eux de la première clause de revoyure prévue par l'article 35 de la loi du 1^{er} décembre 2008. Leur droit à compensation s'établit à **133 513 778 euros**, soit 650 732 euros de plus que la compensation provisionnelle inscrite en loi de finances pour 2011. Pour les DOM, cet ajustement est opéré au vu du montant définitif des dépenses exposées par l'État en 2010 au titre de l'allocation de parent isolé. Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, où l'allocation de parent isolé n'existait pas et dans l'attente des données exécutées pour 2011, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de reconduire la compensation provisionnelle inscrite en loi de finances pour 2011, soit 30 000 euros. Le droit à compensation définitif des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon sera établi en loi de finances pour 2014 au vu des sommes enregistrées dans les comptes des caisses d'allocations familiales pour 2012.

Au total, le droit à compensation des départements et de Saint-Pierre-et-Miquelon au titre du transfert du RMI/RMA, d'une part, et de la généralisation du RSA, d'autre part, s'établit en PLF 2012 à **5 825 929 627 euros**.

Le Rapporteur spécial souligne que l'État s'efforce donc de respecter pleinement ses engagements dans ce domaine. L'année 2012 – une année de bas de cycle économique – sera encore marquée par un nombre important de bénéficiaires du RSA « socle ». Avec la reprise économique et la décrue du nombre de bénéficiaires, les conseils généraux pourraient voir leur budget se rééquilibrer tout au moins du fait des dépenses au titre du RSA.

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 1,8 milliard 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 1,1 milliard d'euros, et par la dotation de l'État financée par redéploiements de crédits.

B.– UN DISPOSITIF PERCUTÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

1.– Une montée en charge ralentie

DÉTAIL DU NOMBRE DU BÉNÉFICIAIRES ET DES MONTANTS MOYENS SERVIS

	Cible (PAP 2009)	2009 (constaté)	2010 (constaté)	2011 (prévision)	2012 (prévision)
Nombre moyen de bénéficiaires	1 659 000	515 000	632 699	678 000	731 000
Montant moyen annuel de l'allocation	109 euros	165 euros	174 euros	175 euros	177 euros
RSA activité (en millions d'euros)		509	1 323	1 426	1 559

Source : ministère de la cohésion sociale

La généralisation du RSA n'étant intervenue qu'au 1^{er} juin 2009, le dispositif est encore en phase de montée en charge. L'évaluation précise de l'impact des nouvelles dispositions sur le volume de bénéficiaires reste ainsi encore à affiner. Cet exercice est compliqué par le fait que les caractéristiques des travailleurs modestes, populations ciblées par le nouveau dispositif, sont mal appréhendées par les systèmes statistiques. Au surplus, les effets de la dégradation de la conjoncture économique ou le rythme de montée en charge doivent être précisés.

L'évaluation du RSA repose essentiellement sur les travaux du comité d'évaluation du RSA prévu par l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008. Le rapport définitif sur l'évaluation du RSA sera présenté en décembre 2011 lors d'une conférence nationale et apportera des éléments d'analyse complémentaires.

En 2011, la dépense prévue d'allocations au titre du RSA activité a été revue à 1 426 millions d'euros.

La prévision du RSA activité pour 2012, soit 1 559 millions d'euros, s'appuie sur la poursuite du rythme de la montée en charge observée sur une période de référence de 12 mois (février 2010 à février 2011) ainsi que sur la prise en compte de l'impact futur de nouveaux contrats aidés supplémentaires (15 000 bénéficiaires potentiels). La projection obtenue à partir de ces critères devrait conduire à un nombre moyen de 731 000 bénéficiaires en 2012.

2.– L'effet crise

La crise économique a mécaniquement poussé à la hausse le nombre de bénéficiaires du RSA « socle » et freiné la montée en charge du RSA « activité », faute d'offre d'emploi. Il apparaît donc que le RSA joue un rôle de « stabilisateur automatique » en amortissant la crise en bas de cycle économique et en favorisant la baisse du chômage une fois la croissance revenue.

Malgré la lente montée en charge, le Rapporteur spécial considère comme prioritaire la stabilité du dispositif afin de permettre aux bénéficiaires d'avoir accès à leurs droits dans des conditions prévisibles.

C.– UN DISPOSITIF ENCORE PERFECTIBLE : SIMPLIFIER ET ORIENTER VERS L'EMPLOI

L'indicateur 1.1 du programme 304 *Améliorer l'accès à l'emploi et l'autonomie financière des bénéficiaires du RSA* renseigne la part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année.

Sont ainsi comptabilisés l'ensemble des foyers allocataires qui renvoient une déclaration trimestrielle de revenus en indiquant des revenus non nuls, alors que la précédente déclaration indiquait des revenus nuls (chaque reprise d'emploi est comptabilisée, même si elle ne concerne qu'une activité de quelques heures au cours du trimestre).

C'est ainsi qu'au cours de l'année 2010, en moyenne chaque trimestre 7,2 % des foyers allocataires se trouvaient donc dans cette situation (contre 6,7 % au premier trimestre 2011, et 8,1 % au dernier trimestre 2009).

Pour améliorer ces résultats, le Président de la République a missionné Marc-Philippe Daubresse en avril 2011 pour faire le point sur la mise en œuvre du RSA et renforcer le volet insertion du dispositif.

22 recommandations ont été formulées dont la mise en place de contrats uniques d'insertion (CUI) d'une journée par semaine. 10 000 CUI seront expérimentés dès la fin de l'année afin d'offrir de nouvelles opportunités aux bénéficiaires rencontrant des difficultés pour accéder à un contrat aidé de 20 heures ou plus ou à un emploi de droit commun.

LES 22 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DAUBRESSE D'AOÛT 2011

1. Expérimenter un **contrat unique d'insertion** d'une journée par semaine pour les bénéficiaires en mesure de travailler mais aujourd'hui inactifs.

2. Permettre aux intéressés de rectifier leur déclaration trimestrielle (DTR) par une déclaration complémentaire pour les bénéficiaires du RSA dont la situation se modifie au cours du trimestre.

3. Permettre aux intéressés de déclarer annuellement leurs ressources lorsque le rSa activité escompté est inférieur à 50 euros par mois.

4. Relancer **l'étude des modalités de fusion entre le RSA et la PPE** au cours de la prochaine législature.

5. Déposer devant le Parlement avant la fin de l'année 2011 le rapport prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 relatif aux conditions d'intégration de l'ASS dans le RSA.

6. Inciter les départements et leurs partenaires à mettre en place des plateformes ou des journées destinées à l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du RSA.

7. Conclure les travaux du groupe de travail, avec l'association des départements de France (ADF) et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner les évolutions informatiques nécessaires, notamment concernant le suivi des parcours des bénéficiaires du RSA, de manière à les engager dès la fin 2011 et conserver un pilotage partagé.

8. En cas de reprise d'emploi, appliquer la mesure de neutralisation des ressources durant 6 mois après la sortie du RSA socle (1 mois actuellement) de manière à neutraliser la baisse de l'allocation logement versée au bénéficiaire du RSA lors de la reprise d'emploi.

9. Relancer **l'information des élus locaux sur les effets pervers des droits connexes au RSA**, en recommandant un cadre d'intervention basé sur **les ressources et les charges plutôt que sur le statut**.

10. Inciter les conseils généraux à s'engager dans l'élaboration de PTI associant tous les acteurs de l'insertion et élaborer un cadre national pour définir les engagements de l'État dans les PTI.

11. Demander aux conseils généraux de mettre en application le droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires concernés (désignation d'un référent unique)

12. Améliorer l'offre de service de **Pôle emploi** pour les bénéficiaires du rSa et expérimenter la mise en œuvre de plateformes d'accompagnement sous l'égide de Pôle emploi.

13. Développer la connaissance partagée du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et l'évaluation de sa performance globale (notamment son impact pour les bénéficiaires).

14. Promouvoir un financement pluriannuel des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) par la voie de contrats d'objectifs et de moyens, associant les différents financeurs.

15. Renforcer l'accès à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des SIAE par une meilleure mobilisation des ressources de la formation professionnelle (organismes paritaires collectifs agréés, régions).

16. Inscrire l'IAE comme un axe du PTI et mobiliser l'ensemble des acteurs pour l'élaborer.

17. Mieux s'appuyer sur l'expérience des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des associations de lutte contre l'exclusion pour l'insertion des bénéficiaires du rSa dans le cadre du PDI et pour l'élaboration des PTI.

18. Favoriser le développement des groupements des employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) en assouplissant leur cadre juridique et en élargissant le financement « au poste » de l'État au public adulte.

19. Promouvoir auprès de l'État (par circulaire) et des collectivités territoriales l'utilisation de la clause sociale au profit des personnes les plus en difficultés (notamment des bénéficiaires du RSA) dans les marchés publics.

20. **Clarifier et renforcer le régime des sanctions** (suspensions/radiations) prévues par la loi et le règlement en vue d'un **meilleur respect des droits et devoirs** et d'une application simple et uniforme pour les départements.

21. Demander aux organismes gestionnaires du rSa, la production pour fin 2011, en lien avec les départements, d'un système de remontées fiables des suspensions/radiations prévues par la loi.

22. Lancer l'étude d'une carte électronique centralisant les informations sur les aides sociales perçues par chaque personne.

Le Rapporteur spécial salue les recommandations de ce rapport qui rejoignent les conclusions qu'il a lui-même présentées à la suite de la mission qu'il a menée dans 4 départements – Doubs, Moselle, Pyrénées Atlantique et Seine Saint-Denis – au printemps 2010.

Le Rapporteur spécial insistait spécialement sur la nécessaire association du monde économique – chambres de commerce et d'industrie, des métiers, Pôle emploi – afin de sortir du traitement exclusivement social de l'exclusion et favoriser le retour à l'emploi.

Il préconisait également d'associer pleinement tous les acteurs afin d'apporter une réponse appropriée à la question des droits connexes.

Il réitère enfin sa recommandation concernant l'APRE – dispositif qui permet de faciliter la recherche d'emploi principalement par la subvention pour un déplacement en vue d'un entretien d'embauche. Il existe deux dispositifs APRE : l'un est géré par Pôle emploi tandis que l'autre émanant de l'État est géré tantôt par Pôle emploi, tantôt par la préfecture, tantôt par le conseil général. Nous arrivons à une situation paradoxale où le chômage a augmenté alors que l'enveloppe consacrée à l'APRE continue à être sous-consommée. L'illisibilité des dispositifs en est la principale explication. **Le Rapporteur spécial recommande donc de confier la gestion de l'ensemble de l'APRE à Pôle emploi au sein d'un guichet unique.** Cette mesure favoriserait l'accès des publics destinataires à leurs droits.

II.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 AJUSTE LES MOYENS DU RSA À SA MONTÉE EN CHARGE

A.– LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF

DÉTAIL DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DÉPENSES DU FNSA

(en millions d'euros)

	2011		Prévision 2012
	Prévision 2011 initiale	Prévision 2011 révisée	
Dépenses RSA	2 239	1 935,37	1 975
Dont RSA activité	1 803	1 473,25	1 559
Dont RSA jeunes	75	75	69
Dont RSA DOM + RSTA + Mayotte	200	243,23	190
Dont aide personnalisée de retour à l'emploi	84	84,83	98
Dont frais de gestion	77	77,06	59
Sources de financement	2 239	1 953,37	1 975
Dont budget de l'État – Programme 304	700	453,39	528,8
Dont contribution additionnelle de 1,1 %	1 168	1 168	1 235
Dont produits financiers		0,58	
Prélèvement trésorerie	371	331,4	211

Source : *Projet annuel de performances 2012*

1.– Une contribution sociale en légère hausse

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 %. L'instauration de cette taxe doit être considérée comme un effort de solidarité des détenteurs des produits d'épargne envers les travailleurs pauvres.

Les prévisions de produits de la taxe sont réalisées dans le cadre de travaux menés par les services de l'État (direction de la Sécurité sociale, direction du Budget, direction générale du Trésor). Ces prévisions ont subi, au cours de l'année 2009, plusieurs ajustements liés aux variations importantes du cycle économique.

Pour 2011, les recettes associées au rendement de la taxe additionnelle de 1,1 % ont été révisées pour tenir compte d'une part, de la révision à la hausse de 17 millions d'euros du produit de la contribution ainsi que d'autre part, d'un prélèvement exceptionnel de 25 millions d'euros qui interviendra dans le cadre de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2011 au titre du financement des contrats d'accompagnement dans l'emploi. Les rendements attendus sont donc ramenés à 1 160 millions d'euros au lieu de 1 168 millions d'euros prévus initialement.

Pour 2012, les revenus de la taxe additionnelle sont évalués à 1 235 millions d'euros (y compris contribution DOM).

Le niveau inférieur du rendement de 2011 par rapport à celui de 2010 s'explique par la conjoncture économique défavorable et son impact sur les produits de placement et du patrimoine.

2.– Une dotation budgétaire adaptée à la montée en charge

La contribution de l'État à l'équilibre du FNSA est portée pour 2012 à 528,8 millions d'euros contre 700 millions d'euros en 2011 et 1 386 millions d'euros en 2010. Cette nouvelle baisse est justifiée par un souci d'adaptation à la réalité de la montée en charge du dispositif. **Cet ajustement fait suite à trois années consécutives de sous-consommation des crédits initiaux.**

La montée en charge d'un dispositif fortement tributaire du cycle économique est par ailleurs difficile à évaluer tandis que les dépenses sont contraintes car résultant d'obligations juridiquement opposables à l'État.

Il est donc probable que des crédits soient ouverts ou au contraire annulés en loi de finances rectificative.

B.– DES CRÉDITS D'EXPÉRIMENTATION EN LÉGÈRE HAUSSE

Les autres expérimentations en matière sociale, menées par la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), font l'objet de demandes de crédits en légère hausse par rapport à 2011 – 6,2 millions d'euros contre 5 millions d'euros.

Il s'agit principalement de dépenses d'intervention – 6 040 000 euros – qui prennent la forme de transferts aux collectivités. Il s'agit de subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour 947 000 euros, aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale pour 750 000 euros et surtout au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale pour 3 143 000 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 doivent permettre au fonds de poursuivre l'exercice de cette mission indispensable.

*

* *

CHAPITRE II : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UN PROGRAMME PLUS NÉCESSAIRE QUE JAMAIS

Le périmètre du programme n° 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a été modifié du fait de la disparition complète de l'allocation de parent isolé (API). Cette allocation a été intégrée dans le RSA à partir du 1^{er} juin 2009 en métropole et depuis 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre-mer.

Les actions financées par ce programme sont désormais principalement dédiées à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, ainsi qu'au soutien à l'exercice des fonctions familiales et parentales, qui a constitué une des cinq thématiques de travail des états généraux de l'enfance réunis en 2010 à l'initiative du Président de la République.

Le Rapporteur spécial salue le maintien du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* malgré la disparition de l'allocation de parent isolé en raison de l'important effet de levier dudit programme.

L'évolution proposée des crédits par action de 2011 à 2012 est la suivante.

PROGRAMME 106 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2011	Total pour 2012
01 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	12,8	10,6
02 – Soutien en faveur des familles monoparentales	2	0
03 – Protection des enfants et des familles	222,7	222
Total	242,5	232,7

Source : projet annuel de performances 2012

PROGRAMME 106 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2011	Total pour 2012
01 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	12,8	10,6
02 – Soutien en faveur des familles monoparentales	2	0
03 – Protection des enfants et des familles	222,7	222
Total	242,5	232,7

Source : projet annuel de performances 2012

Les crédits (AE = CP) du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* se stabilisent en 2012 après les fortes diminutions de 43,2 % en 2011 et de 51 % en 2010, en raison principalement de l'intégration de l'allocation parent isolé dans le revenu de solidarité active en métropole puis dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les crédits demandés au titre du programme n° 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* s'élèvent donc à 232,7 millions d'euros pour 2012. Ceux-ci ne reflètent qu'une faible partie de l'effort de la nation au profit des familles et servent surtout d'effet de levier à destination 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 : UNE BAISSÉ EN 2012 COMPENSÉES PAR UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES CAF

A.- UNE ACTION MULTIFORME DE L'ÉTAT

Face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents pour assumer leurs responsabilités auprès de leurs enfants, l'État conduit une politique publique en faveur des familles rencontrant des difficultés dans l'exercice de leur rôle parental, pour un montant total de 10,6 millions d'euros en 2012, se répartissant de la manière suivante :

- conseil conjugal et familial : 2,1 millions d'euros ;
- médiation familiale : 1,5 million d'euros ;
- soutien à la parentalité : 6,1 millions d'euros ;
- autres actions : 0,9 million d'euros.

Cette action recouvre le financement aux associations intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance, des actions menées au niveau local par les services déconcentrés, ainsi que le versement à la SNCF de la participation annuelle de l'État au financement de la carte « enfant famille » pour 2 millions d'euros qui, depuis le 25 mars 2009, permet aux familles modestes ayant un ou deux enfants de moins de 18 ans de bénéficier de réduction de tarif de 25 % à 50 % sur le prix des billets de train.

LA MÉDIATION FAMILIALE

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.

Les REAAP

L'ensemble des 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 caisses d'allocations familiales, des communes, des conseils généraux et des crédits de la politique de la ville. **8 188 actions REAAP ont bénéficié à près de 538 769 parents** en 2009 (dernières données disponibles). Elles s'inscrivent dans une logique préventive et visent en grande partie à proposer un appui aux parents en situation de fragilité ainsi qu'un accompagnement aux parents de jeunes enfants, principalement dans les domaines suivants :

- accompagnements des futurs parents et jeunes parents (39 %) ;
- prévention et appui aux parents les plus fragilisés (21 %) ;
- lieux de ressources et d'information sur les services aux familles (8 %) ;
- soutien aux parents de préadolescents et d'adolescents (8 %) ;
- amélioration des relations entre les familles et l'école (7 %).

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.

L'engagement de la branche famille dans le financement des REAAP a été renforcé par la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF pour la période 2009-2012 signée le 9 mars 2009. Le budget consacré au financement des dispositifs de soutien à la parentalité augmente de plus de 15,5 % sur 2009/2012, et une enveloppe annuelle de 10 millions d'euros en 2012 est programmée pour financer spécifiquement les REAAP.

La COG prévoit également de revaloriser la prestation de service « médiation familiale » à compter du 1^{er} janvier 2010, notamment pour corriger les défauts de la prestation de service créée en 2006. Le montant total des crédits de prestation de service – hors complément apporté par la CAF sur fonds propres – représentera un total de 36,6 millions d'euros sur la période 2009-2012.

En ce qui concerne le contrat local d'accompagnement (CLAS), le bilan 2009-2010 fait ressortir que le total des actions mises en œuvre, tous financeurs confondus, s'est élevé à plus de 54 millions d'euros. Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion État-CNAF prévoit un financement de l'ordre de 98 millions d'euros sur la période 2009-2012.

Le conseil conjugal et le planning familial font l'objet d'un effort soutenu : l'État maintient son action en faveur du **Mouvement français du planning familial (MFPF)** et de l'ensemble des **établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF)** au travers du **protocole signé le 11 mars 2009** entre le Gouvernement et la présidente du MFPF prévoyant un financement de l'État de **2,1 millions d'euros du programme 106** et de 0,5 million d'euro du programme 147 *Politique de la ville et Grand Paris* répartis entre 220 EICCF.

LES CONTRATS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT À LA SCOLARITÉ (CLAS)

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 (ACSE).

B.– DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN 2012

Les crédits de paiement prévus pour l'action *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* se situent en baisse à 10,6 millions d'euros contre 12,5 millions d'euros en 2011 soit une diminution de 15,2 %.

Dans une matière faisant intervenir un nombre important d'acteurs institutionnels – principalement l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, il convient d'éviter les doublons. La baisse des crédits va permettre aux caisses d'allocations familiales de monter en puissance sur les problématiques familiales. En effet, la diminution des crédits budgétaires est largement compensée par la hausse de 10 à 15 millions d'euros par an des crédits alloués au Fonds national d'action sociale (FNAS) dépendant des CAF.

Le Rapporteur spécial approuve cet effort de rationalisation.

II.– LA FIN DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ

A.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EN MÉTROPOLE EST COMPLÈTEMENT INTÉGRÉE AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN 2011

Le soutien aux familles monoparentales passait essentiellement par un appui financier, matérialisé par l'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, et qui était à la charge de l'État depuis le 1^{er} janvier 1999. Elle était 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 était attribuée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA). C'était une allocation différentielle d'un montant égal à la différence

entre le montant garanti, variant 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.

Depuis le 1^{er} juin 2009, l'allocation de parent isolé a été intégrée dans le revenu de solidarité active. Son financement est 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.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'API est également intégrée dans le RSA dans les départements d'outre-mer conformément à la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

En conséquence, l'action n° 2 *Soutien en faveur des familles monoparentales* ne comporte plus aucun crédit.

B.- L'EFFET DU RSA POUR LES EX-BÉNÉFICIAIRES DE L'API SERA SUIVI PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Il y a peu d'éléments à ce stade qui permettent d'appréhender l'impact du RSA sur les ex-bénéficiaires de l'API (allocation de parent isolé). Les résultats d'études ou d'enquêtes conduites dans le cadre du comité d'évaluation du RSA, qui permettront de répondre en partie à cette question, ne sont pas attendus avant la fin de l'année 2011.

En matière de trajectoires, la DREES (direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) a mis en place, en collaboration avec l'INSEE, la CNAF, la MSA et Pôle emploi, un panel d'allocataires de minima sociaux d'âge actif constitué par rapprochement de données individuelles issues de sources administratives. Le panel de l'ENIAMS (échantillon national inter régimes des allocataires de minima sociaux), élargi au RSA, permet de suivre chaque année le devenir d'un échantillon représentatif de la population d'âge actif. Il s'agit, en particulier, de mieux connaître l'ancienneté, la persistance et la récurrence dans les minima sociaux (RMI, API, AAH, ASS) des bénéficiaires du RSA depuis 2001.

Sur 100 allocataires de l'API fin 2008, 56 sont toujours allocataires de l'API ou son équivalent le RSA socle majoré **fin 2009**, 21 ont basculé dans un autre minimum social (dont 20 au RMI ou RSA socle non majoré) et 23 sont sortis des minima sociaux (dont 5 bénéficient du RSA activité seul).

Les allocataires de l'API en 2008 ont des taux de sortie du dispositif (un an après en 2009) de 22,8 % (contre 28,3 % en 2007). Les taux de sortie des bénéficiaires de l'API, relativement stables de 2003 à 2005, s'accroissent de 2005 à 2007 à la faveur de l'amélioration de la situation du marché du travail (observée de la mi-2005 jusqu'à la fin 2007) et des effets mécaniques de la réforme des

dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi associés à ces deux minima ainsi qu'à l'ASS (loi du 23 mars 2006). La dégradation de la conjoncture, consécutivement à la crise économique survenue en 2008, se traduit par un recul de près de 8 points entre 2007 et 2009 des taux de sortie des bénéficiaires de l'API longue.

Les prochains enrichissements de l'ENIAMS avec les fichiers des DADS (déclarations annuelles des données sociales) de l'INSEE, permettront de suivre les allocataires ou anciens allocataires (de l'API par exemple) qui ont repris un emploi ainsi que le type d'emploi repris. Ces travaux sont en cours de réalisation et devraient aboutir en 2012.

S'agissant de l'accompagnement des ex-bénéficiaires de l'API, dans le cadre du comité d'évaluation, une enquête qualitative en deux vagues dans cinq départements, auprès de bénéficiaires du RSA, est en cours de réalisation afin principalement de recueillir le vécu et l'opinion des bénéficiaires du RSA (majoré ou non majoré) sur le fonctionnement général du dispositif et notamment sur les phases d'orientation et d'accompagnement. Le rapport de synthèse de la première vague d'entretiens individuels et collectifs figurant en annexe du rapport intermédiaire 2010 ne permet pas de tirer certains enseignements pour ce public spécifique compte tenu de la faiblesse des échantillons. Il faudra attendre le rapport de synthèse final de la deuxième vague **fin 2011**, et surtout les résultats de l'exploitation de l'enquête quantitative conduite par la DARES auprès des bénéficiaires du RSA pour appréhender la qualité de la prise en charge dans ce domaine de ces populations.

D'autres enquêtes conduites auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du RSA, dont une enquête exhaustive pilotée par la DREES, permettront d'éclairer la qualité ou la spécificité éventuelle de la prise en charge des publics bénéficiaires du RSA majoré au plan local. L'enquête exhaustive de la DREES auprès des conseils généraux devrait notamment permettre de clarifier la spécificité éventuelle de la prise en charge des publics bénéficiaires du RSA majoré en termes d'orientation et de réorientation. Néanmoins, en lien avec les coûts et les délais de mise en place des systèmes d'information dans les départements, les tout premiers résultats (sur les données au 31 décembre 2010) ne sont pas attendus avant la fin de l'année 2011.

III.- PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS

La *Protection des enfants et des familles* est dotée, pour 2012, de 222 millions d'euros, stable par rapport à 2011.

Les mesures de tutelle et curatelle concentrent 97 % des crédits de l'action avec 216,3 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 serait dotée de 2,7 millions d'euros en 2012 ;

– le groupement d'intérêt public « 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 2,29 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5 % en 2012.

A.– PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UN DISPOSITIF À PRÉSENT STABILISÉ

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, prévoit les conditions de rémunération de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Les textes d'application précisent les modalités de financement des mesures de protection, selon leur mode d'exercice.

Ainsi, le financement public, qui intervient en déduction des prélèvements réalisés sur les ressources de la personne protégée, est alloué sous forme de dotation globale aux services mandataires ou sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire à la mesure aux personnes physiques exerçant à titre individuel.

Ce dispositif est financé conjointement par l'État et les organismes de sécurité sociale. La règle de répartition du financement entre les financeurs publics est fixée par la loi. Elle est fonction de la prestation sociale perçue ou non par la personne protégée. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2009, l'État finance les tutelles et curatelles pour les personnes qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ; la sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie, continue à financer les mesures confiées aux établissements (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et, au titre de la branche famille principalement, participe au financement des mesures de tutelle, curatelle, sauvegarde de justice et mesure d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale – à l'exception de celles relevant du département. Les départements financent quant à eux les mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui ont une prestation à sa charge (RSA, APA, PCH).

Le tableau ci-dessous précise l'impact budgétaire de la réforme de 2010 à 2012 pour l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales (départements) à l'exception des préposés d'établissement pour lesquels les chiffres ne sont pas disponibles.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA TUTELLE ET À LA CURATELLE

(en millions d'euros)

		2010	2011	2012
Volet juridique (frais de tutelle)	État	210,2	213	216,3
	Départements	5,8	5,2	5,3
	Sécurité sociale	304,4	325,2	334,5
	TOTAL	520,3	543,4	556,1

Source : ministère des Solidarités et de la cohésion sociale.

Alors qu'avant 2009, l'État finançait 70 % du dispositif, il en finance à présent 38 %.

Le nombre total des mesures au 31 décembre 2011 est estimé à 368 200. Le nombre estimatif des mesures au 31 décembre 2012 est de 376 800. L'augmentation du nombre de mesures avec la mise en œuvre de la réforme en 2011 se limite à 2,3 % contre 6,9 % à dispositif constant.

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 2012, 149 700 mesures – soit 37,8 % des mesures totales – pour un coût évalué à 216,3 millions d'euros.

LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2007-308 DU 5 MARS 2007 PORTANT RÉFORME 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 à nouveau l'attention sur la disposition conditionnant la poursuite de la prise en charge de la tutelle à une visite de contrôle obligatoire trop fréquente. 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 de l'État pour 2011 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, mais son budget reste déficitaire

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 2,29 millions d'euros en 2012, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2011. 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.

BUDGET DU GIP « ENFANCE EN DANGER » EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	BP 2011	BP 2012
État	2 191 182	2 388 388
Départements	2 191 182	2 388 388
Dotation globale	4 382 364	4 776 477
Solde	- 350 000	- 11 847

Source : GIPED

Le GIPED aura en 2012 entièrement consommé son fonds de roulement. Il devra donc impérativement exécuter son budget en équilibre. Dès lors, deux options sont à envisager :

– une réduction de ses dépenses passant par une fermeture du « 119 » la nuit. Cette option serait dommageable. En effet, 15 % des appels ont lieu en 23 heures et 5 heures du matin ;

– une augmentation plus substantielle de ses ressources qui semble difficile dans un contexte de forte tension sur les finances publiques.

Pour le budget primitif 2011, les conseils généraux n'ont consenti qu'une hausse de 1,6 % alors que l'État était prêt à s'engager pour une dotation plus importante. Pour le budget 2012, ce sont les conseils généraux qui étaient prêts à une dotation plus importante. **Le Rapporteur spécial appelle à réformer le mode de financement du groupement d'intérêt public, notamment en supprimant l'obligation de stricte parité entre l'État et les conseils généraux afin que le financement ne s'aligne pas sur le moins disant.**

Les dépenses prévisionnelles de 2011 se répartissent à raison de 72,6 % pour des dépenses de personnel et de 26,5 % 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.

TAUX D'APPELS TRAITÉS PAR LE SNATED

(en % des appels reçus)

	Appels décrochés par le SNATED	Appels traités par un écoutant du SNATED	Transmissions aux départements	Transmis aux départements ayant donné lieu à une décision de protection
2010 réalisation	55,5	5,7	32,1	79
2011 PAP	50	6	30	82
2011 prévision actualisée	60	5	34	82
2012 prévision	61	6	34	82

Source : GIPED

2.- La subvention versée à l'Agence française de l'adoption est en légère baisse

À la suite des différents rapports réalisés en 2008 et 2009 sur l'adoption internationale – mission Colombani, contrôle de la Cour des comptes et rapport d'information du Sénat –, qui ont repéré des difficultés de gouvernance et d'exercice de ses missions par l'agence française de l'adoption (AFA), une mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration a été décidée en 2010.

L'objectif de cette mission était d'identifier les priorités, d'analyser les axes d'amélioration et de déterminer les pays dans lesquels l'AFA devait conduire son action en priorité en déterminant les moyens afférents, dans un contexte d'évolution importante de l'adoption internationale, marqué entre autres par la contraction du nombre d'enfants adoptables dans le monde, la suspension des adoptions en Haïti et la fermeture à terme des adoptions individuelles en Russie. **Ces évolutions posent en effet la question de l'adéquation des moyens de l'agence au regard de la stratégie d'implantation de l'AFA.**

Le rapport définitif de cette mission, qui comprend 42 propositions, a été rendu en février 2011. Il s'articule autour de trois axes :

a) La stratégie d'implantation à l'étranger

À cet égard, si la mission d'inspection estime que la stratégie française en la matière apparaît plus cohérente et lisible depuis la création du service international de l'adoption (SAI) et la signature de la convention d'objectifs et de gestion, elle met en avant un défaut de définition des objectifs stratégiques à moyen terme, une mise en œuvre confuse de ceux-ci, notamment du fait de l'absence de pilotage du réseau des correspondants locaux et du manque de cohérence avec les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et de la dispersion de l'agence dans de trop nombreux pays.

Les mesures proposées concernent principalement l'amélioration de la concertation entre l'agence et le SAI, qui doit mieux définir ses objectifs stratégiques et restaurer la confiance avec ses partenaires, ainsi que la structuration des correspondants locaux à l'étranger en réseau et la définition, en concertation avec les autorités de tutelles, de leurs obligations d'accompagnement des familles. **Ces mesures vont être mises en œuvre dans le cadre de la future convention d'objectif et de moyens pour 2012-2014.**

b) L'accompagnement des demandeurs

La mission a relevé qu'entre des objectifs fixés lors de la création de l'agence : doublement des adoptions, la concentration de la structure AFA à Paris, qui ne dispose pas de ses propres services déconcentrés, son statut qui lui interdit de sélectionner les candidats ou même d'imposer le dépôt d'un dossier unique, les résultats de l'agence n'ont pu être à la hauteur des ambitions affichées et ont abouti, pour certains pays, à une saturation des demandes.

En conséquence, la mission estime nécessaire d'**imposer le dépôt d'un dossier unique** et de mettre en place, sous le pilotage des autorités de tutelles, une réflexion afin de mieux définir et d'harmoniser le contenu du rapport relatif aux requérants adressé au pays d'origine, pour qu'il apporte une véritable plus value au dossier.

En ce qui concerne les pays dans lesquels existent des listes de demandes en attente, la mission souligne que la situation demeure insatisfaisante malgré les efforts pour les désengorger, notamment suite à la mise en place de la confirmation annuelle du projet d'adoption.

Les mesures préconisées apparaissent essentielles pour permettre de réguler les flux de demandes, dans le contexte de suppression prochaine de l'adoption individuelle, que l'agence doit anticiper. C'est pourquoi les autorités de tutelle ont instamment demandé à l'AFA de mettre en place les mesures nécessaires à la régulation du flux de dossiers dans le cadre du renouvellement de la convention constitutive prévue pour décembre 2011, et cette demande a été entérinée lors de la dernière assemblée générale de l'AFA le 12 mai 2011.

Elle estime par ailleurs indispensable de **renforcer la concertation avec les conseils généraux**, et prône, outre la réévaluation du protocole de fonctionnement entre l'agence et les conseils généraux, différentes mesures internes relatives principalement à une meilleure structuration de la mission formation.

La mise en œuvre de ces recommandations débutera au troisième trimestre, par une concertation entre l'AFA, les autorités de tutelles et des représentants des personnels compétents des conseils généraux.

Enfin, pour la mission, le rôle d'accompagnement des adoptants par l'agence doit être développé à toutes les étapes du processus d'adoption, en associant davantage les associations de parents adoptifs, ce qui suppose une modification de la convention constitutive en ce sens. Cette proposition n'a pas été retenue par le conseil d'administration de l'AFA.

Les autres propositions permettant de mieux préparer et accompagner les familles dépassent largement le cadre de la mission, la principale concernant la réforme de l'agrément, afin de développer et renforcer l'information obligatoire (mise en place de modules d'information en amont de l'agrément, modules d'information spécifiques pour les candidats à l'adoption des enfants à besoins spéciaux) ; **une proposition de loi en ce sens devrait prochainement être déposée par la présidente Michèle Tabarot. Le Rapporteur spécial suivra attentivement la discussion de cette proposition de loi et ne manquera pas d'y apporter tout son soutien.**

c) Modification des statuts de l'AFA : régie d'avance et intermédiation financière

Enfin, il convient de relever, indépendamment de ce rapport, que les statuts de l'AFA ont été modifiés en décembre 2010 afin de permettre à l'agence :

– d'installer des régies d'avances et de recettes dans les pays d'origine en cas de nécessité. En effet, le statut d'opérateur de l'État oblige l'agence française de l'adoption à respecter les règles budgétaires et comptables de l'État, qui rendent plus complexes l'implantation et le fonctionnement de l'agence. En effet, celle-ci est notamment soumise à la réglementation des pays d'origine qui impose pour certains d'entre eux l'ouverture d'un compte bancaire sur leur territoire ou la réalisation d'actions de coopération. Un arrêté habilitant le directeur général du groupement d'intérêt public (GIP) « Agence française de l'adoption » à instituer des régies de recettes et des régies d'avances auprès de ce groupement a été pris le 31 mai 2011 (publié au JO du 9 juin 2011) et permettra, à court terme, d'asseoir l'implantation de l'agence tant en Russie qu'au Vietnam.

– d'assurer l'intermédiation financière, qui sera expérimentée sur quelques pays suite à l'étude interne réalisée depuis la signature de la convention d'objectifs et de gestion.

Le Rapporteur spécial salue ces évolutions qu'il avait lui-même préconisées l'an dernier.

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

Pour 2012, les dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale sont estimées à **5,149 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 1,05 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 4,132 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. D’autant plus que les dépenses fiscales ne sont quasiment pas touchées par le rabot des niches fiscales.

Par ailleurs, un amendement proposé par notre collègue Bérengère Poletti lors de la discussion sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale visant à rétablir l’exonération des cotisations sociales sur les rémunérations des aides à domicile à destination des « familles fragiles » a été adopté.

Cet effort considérable est un facteur décisif contribuant à la bonne tenue démographique du pays.

*

* *

CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : LES ENGAGEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE RÉAFFIRMÉS

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 la quasi totalité des crédits de paiement ouverts au titre du programme *Handicap et dépendance*.

Le programme n° 157 connaît en 2011 une augmentation de 6 % 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 1 000 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.

Cette augmentation est un remarquable effort dans un contexte de forte contrainte budgétaire que le Rapporteur spécial salue.

L'évolution proposée des crédits entre 2011 et 2012 est la suivante.

PROGRAMME 157 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2011	Total pour 2012
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	47,9	57,1
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 609,2	2 632,5
03 – Ressources d'existence	7 208,2	7 772,2
04 – Compensation des conséquences du handicap	15,8	15,8
05 – Personnes âgées	2,4	2
06 – Pilotage du programme	4,3	3,7
Total	9 888	10 483,3

Source : projet annuel de performances 2012

PROGRAMME 157 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2011	Total pour 2012
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	47,9	57,1
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 606,2	2 630,8
03 – Ressources d'existence	7 208,2	7 772,2
04 – Compensation des conséquences du handicap	15,8	15,8
05 – Personnes âgées	2,4	2
06 – Pilotage du programme	4,3	3,7
Total	9 885	10 481,6

Source : projet annuel de performances 2012

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.

Malgré l'impérieuse nécessité de maîtriser les dépenses publiques en vue de réduire les déficits publics, les engagements pris seront, comme les années précédentes, tenus en 2012 au profit de nos concitoyens les plus fragiles. Le Rapporteur spécial salue cette constance.

Pour 2012, le programme sera doté de 10 481,6 millions d'euros, en hausse de 6 % après les hausses de 8,5 %, 5,5 % et de 6,5 % en 2011, 2010 et 2009. Ces hausses ont pour but de permettre la réalisation des engagements du Président de la République.

I.- UN BILAN POSITIF DE LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 QUI A MODIFIÉ LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

Reposant sur les trois grands piliers que sont le **droit à compensation**, l'**accessibilité généralisée** et la **mise en place de nouvelles structures institutionnelles organisées autour de la personne handicapée**, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées constitue une avancée significative des droits des personnes handicapées. Elle est désormais le cadre de référence de la politique publique du handicap.

Dès le vote de cette loi, le législateur a voulu fixer un rendez-vous régulier à l'ensemble de la société pour entretenir l'impulsion donnée par la loi à la politique en faveur des personnes handicapées. Pour cela, il a prévu la tenue tous les trois ans, à compter du 1^{er} janvier 2006, d'une Conférence nationale du handicap, dont la dernière s'est tenue le 8 juin 2011. Cette Conférence a permis de faire un point d'étape sur sa mise en œuvre.

A.- UN BUDGET CONSACRÉ AU HANDICAP EN FORTE HAUSSE

Les moyens consacrés à la politique du handicap ont augmenté de 32,4 % sur la période 2005-2010 inclus, avec un rythme annuel moyen de croissance de 5,5 %, passant de 28,1 milliards d'euros à 37,2 milliards d'euros.

Exprimée en euros constants, l'augmentation sur la période est de 22 %. Cette évolution mesure la valeur nette de l'effort supplémentaire engagé par les pouvoirs publics depuis 2005 dans les politiques du handicap.

Sur les six dernières années, aucun autre domaine de l'action publique n'a connu une évolution continue aussi forte, tous acteurs institutionnels confondus. Chacune des administrations publiques concernées a vu sa contribution aux politiques du handicap croître de façon très significative.

Sur la même période, les dépenses assumées par l'État ont augmenté de 31,7 % (de 10,4 à 13,7 milliards d'euros), celles des collectivités locales de 79 % (de 2,8 à 5,1 milliards d'euros) et celles prises en charge par l'assurance maladie et la CNSA ont connu une croissance de 24 % (de 14,8 à 18,3 milliards d'euros).

B.- UNE ÉCOLE RÉELLEMENT UNIVERSELLE

En 2005, 151 523 élèves handicapés étaient scolarisés. En 2010, ils étaient 201 406, soit 32 % de plus qu'en 2005.

Près de 90 % des enfants sont scolarisés à temps plein. Le nombre d'assistant de vie scolaire (AVS) pour accompagner ces élèves a doublé entre 2007 et 2010 (23 261 ETP contre 10 247 ETP en 2006) ainsi que les moyens consacrés passant de 160,3 millions d'euros à 342,5 millions d'euros.

C.– L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS REVALORISÉE

En 2005, le montant de l'AAH était de **599,49 euros**. En 2008, il était de 621,26 euros et au **1^{er} juin 2011**, il s'élève à **727,61 euros**, soit 17 % de plus qu'en 2008. L'AAH augmentera encore de 49 euros jusqu'en 2012, conformément à l'engagement du Président de la République d'augmenter l'AAH de 25 % sur la durée du quinquennat.

Les dépenses que l'État consacre à l'AAH sont passées entre 2005 et 2010 de 4,9 à 6,6 milliards d'euros soit + 34,7 % sous le double effet de l'extension du champ des personnes éligibles au bénéfice de cette prestation et des premières étapes d'une revalorisation de 25 % de son montant qui se poursuivra jusqu'en septembre 2012.

D.– EMPLOI : UNE PLUS GRANDE INSERTION

En 2010, 787 000 personnes handicapées occupaient un emploi. Parmi lesquels 284 000 travaillaient au sein d'une entreprise de plus de 20 salariés, 128 000 dans une entreprise de moins de 20 salariés, 176 000 dans la fonction publique, 25 000 dans les entreprises adaptées, 116 000 dans les ESAT ainsi que 57 700 travailleurs indépendants.

Par ailleurs, 49 % des entreprises dépassent déjà le taux de 6 % et le nombre des entreprises à quota zéro, c'est-à-dire n'employant, directement ou via des contrats de sous-traitance, aucun travailleur handicapé, a diminué de 93 % entre 2008 et 2010. Sur cette même période, le nombre de demandeurs d'emploi handicapés a augmenté moins vite que l'ensemble des demandeurs d'emploi (+ 20 % contre + 25 %).

E.– COMPENSATION : UNE TRÈS FORTE REVALORISATION

1.– Prestations individuelles

En 2005, le montant moyen de l'allocation existante, l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP) était de 400 euros par mois.

En 2010, le montant moyen de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui la remplace, était de 800 euros, soit un montant multiplié par deux.

Au 1^{er} janvier 2011, on comptait 112 000 bénéficiaires de la PCH, pour une dépense totale de 1 080 millions d'euros.

2.– Places en établissement et services pour personnes handicapées

En 2005, il existait 278 850 places en établissements et services financés par l'État et l'Assurance maladie.

En 2009, sur le même champ, on compte 313 340 places, soit 34 490 nouvelles places et 1,9 milliard d'euros d'investissement en 4 ans.

Au 31 décembre 2010, 73 % des crédits du plan pluriannuel de création de 51 400 places en établissements et services avaient déjà été notifiés aux agences régionales de santé et à mi-parcours, 50 % des places nouvelles étaient déjà autorisées.

F.- ACCESSIBILITÉ DE LA CITÉ

La politique d'accessibilité a été placée au cœur des priorités du ministère du développement durable qui s'est doté d'outils permettant d'une part de suivre la mise en œuvre de la politique d'accessibilité de la cité et d'autre part d'accompagner les acteurs locaux dans leurs démarches.

Afin de mieux suivre l'état d'avancement de ce chantier, et conformément aux conclusions de la première Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, a été créé un **Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle**.

Le Rapporteur spécial salue une politique qui a permis de **trouver une solution à 47 000 personnes en 5 ans**. En effet, selon la FEGAPEI, le nombre de personnes handicapé sans solution est passé de 117 000 en 2006 à 70 000 en 2011.

Aux dires de M. Gohet, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées, la loi de février 2005 est « *une loi ambitieuse, généreuse, qui suscite beaucoup d'espoir mais dont les effets se trouvent un peu ralentis par un contexte économique et budgétaire contraint* ». Cette politique a néanmoins besoin d'être poursuivie afin que chaque citoyen, quelle que soit sa situation, trouve sa juste place dans la République.

II.- UNE DOTATION AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) POUR 2012 EN FORTE AUGMENTATION

Les crédits ouverts, au titre de l'action n° 1 du programme, pour ces structures s'établissent à 57,1 millions d'euros en 2012 contre 47,2 millions d'euros en 2011 et 21,7 millions d'euros en 2010 soit une nouvelle augmentation de 20,9 % des crédits.

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.

En 2010, le dispositif de compensation financière des postes non pourvus a été renouvelé et complété. À ce titre, la loi de finances pour 2010 a inscrit une dotation de 23,3 millions d'euros partagée entre les programmes 124, 157 et 155.

Un état des lieux a été demandé par circulaire n° DGCS/DAGEMO/DRH/DAFJS/2010/109 du 14 avril 2010 relative à la compensation des postes devenus vacants dans les MDPH à la suite de retours dans les services de l'État, afin de connaître le nombre exact de postes devenus vacants et de garantir aux GIP MDPH une lisibilité sur la globalité des contributions de l'État.

Le concours financier de la CNSA pour le fonctionnement des MDPH a été maintenu à hauteur de 60 millions d'euros.

En 2011, le dispositif de compensation financière des postes non pourvus sera adapté en fonction des besoins constatés. Par ailleurs, pour plus de lisibilité, il sera procédé à un regroupement des crédits destinés à compenser les postes vacants constatés en 2010 issus des programmes 155 et 124 sur le programme 157.

Les crédits pour la compensation des postes vacants pour la période 2006 à 2010 ont fait l'objet d'une 1ère délégation en juin pour 69 départements. Une autre délégation est prévue prochainement. Au 12 septembre 2011, les crédits mobilisés pour le solde des dettes s'élèvent à 24,6 millions d'euros. Ce montant comprend le financement des contentieux et les montants prévus pour la 2^{ème} délégation.

Pour l'exercice 2011, une première délégation de crédits d'un montant de 47,15 millions d'euros est intervenue, calculée sur la base des frais de fonctionnement prévus par les conventions constitutives et la compensation des postes vacants fin 2010. Une délégation complémentaire de crédits interviendra en fin de gestion, pour tenir compte des départs intervenus au cours de l'exercice 2011, sur la base des résultats d'une actualisation des informations sur les mises à disposition dans les MDPH en cours de réalisation.

Le Rapporteur spécial salue le souci de sécuriser les financements alloués aux MDPH.

**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	Commentaires
	Programme 124	Programme 155	Programme 157	Total versé		
Total 2005			50 000 000	50 000 000	0	Crédits exceptionnels de préfiguration
2006	3 100 000	2 085 015	13 840 000	18 425 015	20 000 000	Fonctionnement
		527 985		527 985		Vacations médicales
			16 000 000	16 000 000		Crédits exceptionnels
			4 000 000	4 000 000		Crédits exceptionnels
			7 930 000	7 930 000		Crédits exceptionnels (p. vacants)
	0	0		0		Fongibilité asymétrique
Total 2006	3 100 000	2 613 000	41 770 000	46 883 000	20 000 000	
2007	3 100 000	3 925 695	13 840 000	20 265 695	30 000 000	Fonctionnement
				0	20 000 000	Fonctionnement
		3 100 985		3 100 985		Vacations médicales
			8 251 000	8 251 000		Crédits exceptionnels (p. vacants)
		8 425 667	358 952		8 784 619	
Total 2007	11 625 667	7 385 632	22 091 000	40 402 299	50 000 000	
2008	3 100 000	4 976 129	14 096 000	21 572 129	30 000 000	Fonctionnement
				0	15 000 000	Fonctionnement
		3 668 420		3 668 420		Vacations médicales
				0		postes vacants
		10 601 574	752 496		11 354 070	
Total 2008	13 701 574	9 397 045	14 096 000	36 594 619	45 000 000	
2009	3 100 000	5 353 599	13 863 908	21 717 507	45 000 000	Fonctionnement
				0	15 000 000	Fonctionnement
		3 668 420		3 668 420		Vacations médicales
	3 152 400	6 145 500		9 297 900		postes vacants
	6 300 000	1 220 532		7 520 532		Fongibilité asymétrique
Total 2009	11 952 400	16 388 051	13 863 908	42 204 359	60 000 000	
2010	3 100 000	6 000 000	13 863 908		45 000 000	Fonctionnement
					15 000 000	Fonctionnement
		3 600 000				Vacations médicales
						Compensation des postes non pourvus
		8 320 769	7 300 000	7 700 000		
Total 2010	11 400 000	16 900 000	21 563 908	49 284 677	60 000 000	
2011			24 600 000	24 600 000		Crédits exceptionnels pour le solde des dettes 2006-2010
			24 600 000	24 600 000	60 000 000	Fonctionnement
			22 600 000	22 600 000		Postes vacants
Total 2011			71 800 000	71 800 000	60 000 000	
Total général	52 400 000	54 900 000	236 300 000	343 700 000	295 000 000	

Source : ministère de la Solidarité et de la cohésion sociale

III.– L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN VUE 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 0,9 %, à 2 630 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)

	AE	CP
Financement ESAT	1 213,5	1 213,5
Financement GRTH	1 419	1 417,3
Total action	2 632,5	2 630,8

Source : projet annuel de performances 2012

A.– LE NOMBRE DE PLACES EN STRUCTURES D'AIDE PAR LE TRAVAIL POURSUIT SON AUGMENTATION

1.– Les ESAT ont une vocation économique mais aussi éducative et médico-sociale

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.

Le Rapporteur spécial invite à la prudence dans la recherche de compétitivité des ESAT qui conduirait à garder les travailleurs les plus « productifs » et limiterait les possibilités d'accueil pour les autres.

2.– Les crédits et le nombre de places continuent leur progression

Pour 2012, les crédits augmentent encore de 1,3 %, à 1 417,3 millions d’euros dont 11 millions d’euros pour financer les nouvelles places. La prévision de dépense se fonde sur un accroissement de la masse salariale et sur **la création de 1 000 nouvelles places en fin d’année 2012** ainsi que sur la réalisation d’importants investissements.

NOMBRES DE PLACES EN ESAT

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de places	114 811	116 211	117 611	118 211	119 211
Dont places nouvelles	2 000	1 400	1 000	1 000	1 000

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. 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.

En 2012, l’accroissement annuel sera de 1 000 places. L’objectif fixé par le Président de la République est donc décalé de deux années – le rythme de 1 400 places par an étant infléchi. **Les crédits budgétaires augmentant, cet infléchissement va permettre d’engager un plan d’investissement dans les ESAT pour l’entretien des places créées.**

Le Rapporteur spécial souligne la nécessité de consolider les places créées. En effet, une place en ESAT nécessite souvent l’achat d’un matériel spécifique. Il soutient donc parfaitement ces mesures.

B.– 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 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.

Il serait souhaitable d'augmenter la GRTH pour inciter plus fortement à une reprise d'emploi.

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.

2.– L'augmentation de la dotation en 2012 est liée à la création de nouvelles places en structure d'aide par le travail (ESAT)

La dotation pour 2012 s'établit à 1 213,5 millions d'euros en crédits de paiement pour financer le fonctionnement des 118 211 places existantes dans les ESAT et la poursuite du plan de création de places dans ces structures.

L'aide au poste est versée aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement (ASP ex-CNASEA) qui en assure le service pour le compte de l'État.

Le Rapporteur spécial appelait l'année dernière à s'assurer que les ESAT soient en capacité d'accueillir convenablement les personnes handicapées. Il salue donc encore une fois le plan d'investissement dans les ESAT.

IV.- 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.

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 montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de décembre 2007 soit 621,27 euros sera revalorisé de 25 % d'ici à 2012, dans le cadre d'un plan de revalorisation engagé en 2008, conformément à l'annonce faite par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008. En septembre 2012, le montant mensuel de l'AAH sera ainsi porté à 776,59 euros.

Le cadencement de cette revalorisation obéit au schéma suivant :

– dès 2008, l'AAH a été revalorisée de 5 % : au-delà de la revalorisation de 1,1 % du 1^{er} janvier 2008, une augmentation à hauteur de 3,9 % est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008 soit un montant de 652,60 euros ;

– pour les années 2009 à 2012, deux revalorisations par an (2,2 % au 1^{er} avril et 2,2 % au 1^{er} septembre) ont permis d'augmenter le montant de l'AAH. L'AAH versée était de 681,63 euros fin 2009 et 711,95 euros fin 2010 ;

– pour 2011, les deux revalorisations ont porté le montant de l’AAH à 727,61 euros au 1^{er} avril et à 743,62 euros au 1^{er} septembre ;

– pour 2012, les deux revalorisations prévues porteront le montant de l’AAH à 759,98 euros au 1^{er} avril et à 776,59 euros au 1^{er} septembre.

Le décalage dans le temps de la revalorisation de l’AAH dans un souci de maîtrise des dépenses publiques n’a pas été retenu. Le Rapporteur spécial salue cette constance.

ÉVOLUTION DE L’AAH

Échéances	Taux de revalorisation	AAH en euros	Progression depuis 2007	
			En pourcentage	En euros
Au 31/12/07	1,1 %	621,27		0
01/01/08	3,9 %	628,10	1,1 %	6,83
01/09/08	2,2 %	652,60	5,0 %	31,33
01/04/09	2,2 %	666,96	7,4 %	45,69
01/09/09	2,2 %	681,63	9,7 %	60,36
01/04/10	2,2 %	696,63	12,1 %	75,36
01/09/10	2,2 %	711,95	14,6 %	90,68
01/04/11	2,2 %	727,61	17,1 %	106,34
01/09/11	2,2 %	743,62	19,7 %	122,35
01/04/12	2,2 %	759,98	22,3 %	138,71
01/09/12	2,2 %	776,59	25,0 %	155,32

Source : Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Au total, **ce sont environ 2,3 milliards d’euros qui auront été consacrés à cette augmentation**. Il s’agit d’un effort considérable au profit de nos concitoyens les plus fragiles.

C.– LA REVALORISATION DE L’AAH INDUIT UNE FORTE MONTÉE DES BÉNÉFICIAIRES

1.– Au surcoût lié à la revalorisation s’ajoute une augmentation du nombre des bénéficiaires

Sur les 2,3 milliards d’euros, **1,4 milliard correspondent au surcoût du plan de revalorisation** de 2,2 % par semestre prévu entre avril 2009 et septembre 2012 par rapport à la seule évolution des prix (hypothèse à + 2 %)

Ce calcul correspondait au détail suivant : 58,7 millions d'euros en 2009 ; 213,6 millions d'euros en 2010, 401,1 millions d'euros en 2011 et 708,9 millions d'euros en 2012, soit au total 1 382,3 millions d'euros.

Toutefois, il convient d'ajouter outre **les effets volume annuels** (la revalorisation bénéficiant aux nouveaux entrants) et **l'effet de champ** lié à l'impact de la revalorisation exceptionnelle elle-même sur le nombre de bénéficiaires, les montants liés à la revalorisation exceptionnelle de septembre 2008 (+ 3,9 %) qui, lorsqu'on les étend en année pleine sur la période considérée (2009 à 2012) généreront (d'après le calcul fait en 2009) une dépense de 53,7 millions d'euros en 2008 (pour 3 mois), 212,0 millions d'euros en 2009, 213,6 millions d'euros en 2010, 214,4 millions d'euros en 2011 et 215,3 millions en 2012 soit **909 millions d'euros au total**.

Au total, le coût de la revalorisation est évalué à 2 291,3 millions d'euros.

2.– Les déterminants de l'augmentation du nombre de bénéficiaires

Selon la DREES, le nombre d'allocataires pourrait varier entre 937 700 et 939 000 fin 2011 et entre 993 600 et 1 006 500 fin 2014. **La prévision d'évolution annuelle devrait être de 3,4 % en 2011 et de 2,5 % en 2012.**

Le nombre de bénéficiaires de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale – taux d'incapacité compris entre 50 et 80 % – augmente sensiblement. Ces caractéristiques ont conduit **la commission des Finances – à l'initiative du Rapporteur spécial – à commander un rapport à la Cour des comptes en vertu de l'article 58-2° de la LOLF visant à évaluer précisément les différents effets de la revalorisation fin 2011**. S'appuyant sur ces travaux, le Gouvernement a pris des mesures visant à rapprocher les taux d'évolution des bénéficiaires ayant un taux d'incapacité supérieur à 80 % et ceux compris entre 50 % et 80 %.

Le 18 août 2011, le Gouvernement a pris un **décret relatif aux modalités d'appréciation de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE)** conditionnant l'accès à l'AAH dans le but de limiter les risques de divergence d'appréciation entre les territoires. Ce décret a été accompagné d'une circulaire d'application afin de guider les pratiques des CDAPH quant à l'attribution et au renouvellement de l'AAH. Enfin, l'impact positif de ces initiatives gouvernementales sera conforté par l'obligation de réexamen biennuel systématique de l'éligibilité de l'allocation.

Par ailleurs, la commission des Finances et la commission des Affaires sociales – à l'initiative du Rapporteur spécial et du Rapporteur pour avis – ont demandé à la Cour des comptes d'examiner l'éventuelle porosité entre l'AAH et d'autres minima sociaux. Ce rapport devrait être remis prochainement par la Cour des comptes.

Un autre facteur d'évolution réside dans une prise en compte plus large - depuis la loi de 2005 – du handicap mental. À ce titre, le Gouvernement présentera en décembre 2011 un **plan de santé mentale**.

D.– 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 2011 à 8 096,33 euros pour un célibataire et 14 181,30 euros pour un couple. Pour ce faire, le montant maximal de l'allocation supplémentaire susceptible d'être versé chaque année à l'assuré a été fixé au 1^{er} avril 2011 à 4 656,69 euros pour une personne seule et à 7 684,25 euros pour un couple.

La dotation au fonds spécial d'invalidité s'établit à 257 millions d'euros. Elle suppose une baisse du nombre de bénéficiaires de 3 % et une revalorisation selon l'inflation de 1,75 %. La dotation au FSI est justement évaluée depuis 2006 et devrait donc justement baisser en 2012 de 4,8 %.

Par ailleurs, dans un souci de simplification et dans un souci de donner une suite au rapport de la Cour des comptes sur les incidences de la revalorisation de l'AAH, le rapporteur spécial appelle à étudier une éventuelle fusion de l'ASI et de l'AAH.

V.- COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES : DES ACTIONS 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 QUE LE BUDGET DE L'ÉTAT COMPLÈTE DE FAÇON MARGINALE

1.- La loi du 11 février 2005 a institué la prestation de 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'autonomie (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.

2.- Le budget de l'État complète les financements de la CNSA et des départements

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 15,8 millions d'euros.**

3.- 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.

B. – 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 2012, 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 2011. Ils sont strictement reconduits par rapport à 2011.

Les subventions nationales à des associations têtes de réseau ont permis d'allouer en 2010 des subventions à 10 associations. Les crédits mobilisés dans le cadre de la lutte contre la maltraitance s'élèvent pour 2011 à 1,54 million d'euros, notamment en faveur du réseau d'écoute téléphonique et de signalement des maltraitements 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 **3,7 millions d'euros en 2011, en diminution de 14 % par rapport à 2011.**

Ils sont principalement destinés au subventionnement 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 respectif de 0,63 et 0,42 million d'euros. Ils comprennent enfin la participation, pour 1,75 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 SUBSTANTIEL DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES EST MAINTENU

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 2012 s'établit à près de 5,72 milliards d'euros sur impôts d'État au titre des dépenses fiscales principales, 1,61 milliard d'euros sur impôts locaux pris en charge par l'État et 3,79 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 3 400 millions d’euros pour 2012 ;

– la TVA à 5,5 % sur certains équipements pour personnes handicapées, pour un montant de 1 100 millions d’euros en 2012 ;

– la TVA à 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements pour personnes âgées ou handicapées, pour 455 millions d’euros en 2011 ;

– la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, pour 350 millions en 2012 ;

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 1 304 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.

Le Rapporteur spécial souligne que – dans le contexte de réduction des niches fiscales – les dépenses fiscales liées au handicap et à la dépendance sont largement épargnées.

Cette stabilité permettra de poursuivre plus efficacement la mise en œuvre 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 : UN PUISSANT EFFET DE LEVIER

La politique transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes vise à mobiliser l'ensemble des acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques sectorielles contribuant à promouvoir les droits de la femme et l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette politique globale a pour objectif de parvenir à **l'égalité professionnelle, de lutter contre les violences faites aux femmes, et d'agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui touchent plus fortement les femmes.**

Le programme n° 137 *Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes*, le plus petit du budget général, concourt à cette politique publique, avec 20,1 millions d'euros de crédits prévus pour l'année 2012.

D'autres programmes contribuent à la mise en œuvre de cette politique par le financement de mesures ou par l'emploi de leurs moyens structurels. Le document de politique transversale remis depuis 2011 permet d'apporter un éclairage complet sur cette politique.

Pour l'essentiel, l'année 2012 sera celle de la poursuite et du renforcement de l'action de l'État en faveur des droits des femmes et de l'égalité.

Aussi, il s'agira de poursuivre les efforts en faveur **de l'égalité salariale et la mise en œuvre du plan de lutte contre les violences.** Pour ce faire, le **service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) a été réorganisé au niveau national et déconcentré en 2011.**

PROGRAMME 137 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011 ET 2012

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	LFI 2011	PLF 2012
01- Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision (<i>ancien</i>)	511 701	
02- Égalité professionnelle (<i>ancien</i>)	5 069 744	
03- Égalité en droit et en dignité (<i>ancien</i>)	14 648 999	
04- Articulation des temps de vie (<i>ancien</i>)	149 092	
05- Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (<i>ancien</i>)	782 099	
11- Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique et sociale (<i>nouveau</i>)		4 945 000
12- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (<i>nouveau</i>)		14 481 703
13- Soutien du programme égalité entre les hommes et femmes (<i>nouveau</i>)		645 494
Total	21 161 635	20 102 197

PROGRAMME 137 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011 ET 2012

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	LFI 2011	PLF 2012
01- Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision (<i>ancien</i>)	511 701	
02- Égalité professionnelle (<i>ancien</i>)	5 069 744	
03- Égalité en droit et en dignité (<i>ancien</i>)	14 647 612	
04- Articulation des temps de vie (<i>ancien</i>)	149 092	
05- Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (<i>ancien</i>)	782 099	
11- Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique et sociale (<i>nouveau</i>)		4 945 000
12- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (<i>nouveau</i>)		14 481 703
13- Soutien du programme égalité entre les hommes et femmes (<i>nouveau</i>)		645 494
Total	21 160 248	20 102 197

I.- UNE POLITIQUE PUBLIQUE TRANSVERSALE ENCORE DIFFICILE À ÉVALUER

Les actions menées en la matière portent principalement sur **un égal accès des femmes à l'information sur leurs droits** sur tout le territoire, quels que soient leurs origines et leurs milieux de vie, sur le respect des filles et des femmes, **la lutte contre les violences** au sein du couple, les mariages forcés, les mutilations sexuelles féminines, le viol, les agressions sexuelles, l'exploitation sexuelle et la traite des êtres humains, la prostitution, ainsi que la représentation des femmes dans les médias. En effet, une politique de lutte contre les violences se doit de combattre toutes les formes de violences.

A.- LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : UNE PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

L'ampleur et la gravité des violences faites aux femmes – **une femme sur dix est victime de violences de la part de son conjoint ou de son concubin et une femme décède tous les deux jours et demi sous les coups de son compagnon** – ont donc conduit le Gouvernement à mettre en place un deuxième plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes (2008-2010) renforçant certaines mesures prévues dans le 1^{er} plan triennal 2005-2007. Ce second plan a permis la mise en œuvre d'actions en direction non plus seulement des femmes victimes de violences, mais également des enfants exposés aux violences conjugales et des auteurs de violences afin notamment de prévenir la récidive.

Ce plan a été accompagné d'une campagne nationale de communication destinée à prévenir et lutter contre les violences au sein du couple, les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines. L'implication du gouvernement a été marquée en outre par la décision du Premier ministre d'attribuer **le label Grande cause nationale 2010 à la lutte contre les violences faites aux femmes**.

En 2011, une nouvelle impulsion des pouvoirs publics a été apportée, avec la présentation par la ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, lors du conseil des ministres du 13 avril 2011, d'un **3^{ème} plan (2011-2013) de lutte contre les violences faites aux femmes**.

Ce dernier complète certaines des mesures prévues par le second plan, mais élargit également l'action de l'État à d'autres violences que celles commises au sein du couple : viols, agressions sexuelles, violences au travail, mariages forcés, mutilations sexuelles féminines, prostitution, polygamie.

Il engage plus de 31 millions d'euros sur trois ans, avec la mobilisation de plusieurs ministères (en particulier celui des solidarités et de la cohésion sociale, de l'intérieur, de la justice, du logement, du travail et de la santé). Dans ce cadre, **61 mesures** sont prévues pour mieux connaître, prévenir et lutter contre l'ensemble de ces violences faites aux femmes, former les professionnels concernés, sensibiliser la société, accompagner et protéger les victimes.

À titre d'illustration, il est fait état d'une mesure innovante concernant la mise en place sur trois ans **d'accueils de jour**, qui ont pour vocation de préparer ou d'éviter le départ en urgence du domicile des femmes victimes de violences au sein du couple, ainsi que de leurs enfants. Des études sont également programmées afin de permettre de mieux quantifier les phénomènes et d'évaluer l'efficacité des mesures engagées. Elles porteront sur tous les champs couverts par le plan, telle une étude sur les violences au travail ou une autre sur les mariages forcés.

De même, s'agissant de la formation des professionnels, **la problématique des violences sera intégrée aux formations initiale et continue**, sachant que des modules spécifiques seront développés selon le type de violence et le public visé auprès des magistrats, policiers, gendarmes, travailleurs sociaux et professionnels de santé. En outre, les personnels des ambassades et des consulats seront associés plus étroitement à la politique de lutte contre les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines engagée par les pouvoirs publics. Enfin, une information particulière en direction des personnels de l'état civil rappellera les éléments de définition, l'état du droit, la conduite à tenir et les ressources à leur disposition en cas de suspicion de mariage forcé.

En vue de sensibiliser l'ensemble de la société à la lutte contre ces violences, trois campagnes d'information et de communication seront lancées à destination du grand public sur les 3 années du plan – la première sur les violences faites aux femmes notamment sexuelles, la seconde sur les violences sexistes et sexuelles au travail et la troisième relative à la prostitution. Des actions de prévention et de sensibilisation des jeunes en milieu scolaire seront en outre organisées, avec en particulier l'inscription de cette thématique dans les projets d'établissement ou des outils dématérialisés pour assister le corps enseignant.

Enfin, une des ambitions portées par ce plan concerne la réforme de la gouvernance de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, en vue notamment de permettre à la commission nationale de lutte contre les violences envers les femmes d'exercer pleinement son rôle d'organe responsable de suivi du plan. À l'instar de l'élargissement de la portée du 3^{ème} plan, **un décret du 12 avril 2011 a été pris afin que l'ensemble des acteurs concernés, tant associatifs qu'institutionnels, prennent part à cette démarche**. Ainsi, les associations œuvrant sur tous les champs de ce plan, ainsi que le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), les représentants des collectivités territoriales et les présidentes des délégations à l'Assemblée nationale et du Sénat, partenaires incontournables de cette politique, seront désormais membres à part entière de cette instance.

B.– LUTTER CONTRE LES STÉRÉOTYPES DE GENRE

Le Gouvernement s'attache à lutter contre les stéréotypes de genre générant parfois de la violence à l'encontre des femmes, ce qui passe notamment par un apprentissage du respect mutuel tout au long de la scolarité. Dans cette

optique, des actions sont conduites en faveur de l'éducation à la sexualité en milieu scolaire, conçue comme une composante essentielle de la construction de la personne et de l'éducation du citoyen.

De même, dans une société où le visuel prédomine, avec parfois des représentations stéréotypées et dégradantes des femmes dans les médias, **une Commission « image des femmes dans les médias », composée des professionnels concernés, a été installée en juin 2009**. Ses travaux ont permis la signature d'un acte d'engagement, en octobre 2010, entre la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, la Présidente de la Commission précitée et certains responsables des médias (presse écrite, radio, audiovisuel), axé principalement sur le taux de présence des femmes expertes.

Cette instance a été pérennisée par arrêtés de mai 2011, installée par la ministre le 26 mai 2011, en vue d'instaurer en la matière une démarche d'autorégulation, inscrivant dans la durée la vigilance. Placé auprès du ministre en charge des droits des femmes, son secrétariat est assuré par la Direction générale de la cohésion sociale. Sa composition s'enrichit de spécialistes du genre et d'un membre du CSA.

C.- PRÉVENIR LES GROSSESSES NON DÉSIRÉES

Des actions sont également menées en faveur de la santé génésique (contraception, interruption volontaire de grossesse...). En effet, si au cours des dernières années le taux de recours à l'IVG est stable, on constate néanmoins une augmentation des recours aux IVG pour les plus jeunes. À cet effet, **il est nécessaire de s'assurer de l'accès effectif des femmes aux soins en matière d'IVG mais aussi de l'accès des femmes à l'information et au droit**. Ceci passe par le renforcement et l'amélioration de l'accès aux dispositifs d'accueil, d'information et de prévention, en s'assurant notamment du suivi de l'organisation des séances d'éducation à la sexualité des jeunes prévues par la loi depuis 2001 et par le relais des campagnes d'information sur la contraception. Une amélioration de la prévention des grossesses non désirées apparaît nécessaire, notamment, chez les adolescentes.

La relance, en 2009, des travaux du Conseil supérieur de l'information sexuelle de la régulation des naissances et de l'éducation familiale (CSIS) a constitué en outre un élément important, signe de la volonté des pouvoirs publics de poursuivre la réflexion et l'action dans les différents domaines de l'IVG et de la contraception, comme dans celui de la lutte contre les mutilations sexuelles et les mariages forcés.

Deux rapports ont été remis à la ministre, le 12 juillet dernier, portant sur « La prévention des violences faites aux femmes, spécifiquement des mutilations sexuelles » et « L'organisation du système de soins en matière d'interruption volontaire de grossesse (IVG) ».

D.– PERMETTRE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DROITS

Il convient de garantir **l'exercice effectif des droits des femmes** et le respect de leur dignité. La poursuite, le renforcement et l'amélioration des dispositifs de prise en charge contribuent également à l'accomplissement de cet objectif.

L'ensemble de ces actions sont soutenues et relayées par les équipes territoriales du **service des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et les femmes de la direction générale de la Cohésion sociale**. Elles reposent également sur un réseau de partenaires et de professionnels sensibilisés et formés à cet effet ainsi que sur des associations financées au niveau national ou local dans le cadre de conventions annuelles, pluriannuelles ou de conventions d'objectifs et de moyens.

1.– Éducation et formation : pour une égalité des chances

L'orientation, la mixité des emplois et la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, l'égalité professionnelle et salariale et la création d'entreprises par les femmes est une priorité du Gouvernement.

L'élargissement des choix d'orientation des jeunes filles, notamment vers les filières scientifiques et techniques, la mixité des emplois, l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes s'inscrivent dans les priorités de cet axe. À diplôme égal, les femmes continuent globalement à être défavorisées par rapport à leurs homologues masculins. Le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans a atteint 63,4 % en 2010. Toutefois, **l'emploi des femmes se concentre dans 12 des 86 familles de métiers (services, éducation, action sanitaire et sociale) et elles occupent 82 % de l'emploi à temps partiel.**

Les actions, menées dans le cadre de l'égal accès à l'éducation et aux différents parcours de formation, sont au cœur d'un partenariat qui lie neuf ministères – celui en charge des Droits des femmes et de l'égalité, l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et la recherche, la Justice, l'Équipement, l'Agriculture, la Culture et la communication, l'Emploi, la Santé et les sports, tous signataires de la « **Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes, dans le système éducatif** » signée **29 juin 2006**.

L'action menée dans le cadre de cette convention interministérielle poursuit, notamment, trois grands objectifs :

– améliorer l'orientation scolaire et professionnelle des filles et des garçons pour une meilleure insertion dans l'emploi ;

– assurer auprès des jeunes une éducation à l'égalité entre les sexes ;

– intégrer l'égalité entre les sexes dans les pratiques professionnelles et pédagogiques des acteurs et actrices du système éducatif.

Pour l'année scolaire 2009-2010, ont été mises en œuvre des journées de rencontres des partenaires de la convention sur tout le territoire national, pour accroître la mobilisation des réseaux déconcentrés de chaque ministère partenaire et faciliter l'échange de bonnes pratiques autour des trois axes de travail définis par la Convention interministérielle du 29 juin 2006.

2.– Permettre l'égal accès aux emplois et réduire les écarts salariaux

• Dans l'objectif de renforcer les actions en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le gouvernement a souhaité, avec les partenaires sociaux, mettre en place des outils de diagnostic adaptés aux besoins des entreprises, afin qu'elles mettent en œuvre sur la base de ce diagnostic **un plan de résorption des écarts salariaux**.

La loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes pose une obligation de négocier des mesures de nature à supprimer les écarts de rémunération avant la fin de l'année 2010.

Suite à ses dispositions un important travail de mobilisation des partenaires sociaux a été entrepris afin de développer le dialogue social en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

– Tout d'abord, une conférence nationale sur l'égalité salariale et professionnelle entre les femmes et les hommes a eu lieu le 26 novembre 2007, après deux mois de travaux préparatoires avec les partenaires sociaux.

– Prenant le relais de la conférence nationale, des conférences régionales sur l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes ont été organisées sur tout le territoire national en 2008.

– Puis une campagne de contrôle des services de l'inspection du travail a été menée en 2009 sur le respect par les entreprises de leurs obligations légales afférentes à l'égalité professionnelle et salariale.

– L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes a été inscrite à l'agenda social en 2009 et en 2010. Dans le cadre de la concertation avec les partenaires sociaux, le 6 novembre 2010, et à la suite du rapport de l'IGAS, le Ministre chargé du travail a remis aux partenaires sociaux **un document d'orientation** les invitant à examiner trois axes de réforme en matière d'égalité professionnelle : simplifier les règles, favoriser une meilleure place des femmes dans l'entreprise et se donner les moyens d'appliquer la loi.

• **Les partenaires sociaux ont fait part de leur volonté de négocier sur un certain nombre de ces sujets** : notamment le travail à temps partiel, le temps partiel familial et la mise en place d'un entretien de conciliation entre vie

personnelle et professionnelle, les conditions de la négociation collective sur ce sujet et la représentation des femmes dans les instances représentatives du personnel.

Par ailleurs, l'État a élaboré en concertation avec les partenaires sociaux des outils d'accompagnement pour aider à la négociation collective sur l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes.

– Le rapport de situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes dans l'entreprise, qui constitue un outil essentiel pour effectuer le diagnostic des inégalités existant avant l'adoption de mesures de rattrapage, a été modifié par **décret n° 2008-838 du 22 août 2008** suite à des travaux approfondis ayant associé un groupe de directeurs de ressources humaines et les partenaires sociaux.

– Parallèlement, pour aider les entreprises à réaliser le rapport de situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes, un guide d'élaboration du rapport a été mis à leur disposition sur le site Internet du ministère chargé du travail depuis le 26 août 2008.

• **Compte tenu de la persistance des écarts de situation professionnelle entre les femmes et les hommes, le législateur a souhaité renforcer le corpus législatif concernant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.**

L'article 99 de la **loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites** a pour objectif la réduction effective des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes au sein de l'entreprise. Cette réduction passe par une mesure et une analyse des écarts, la définition de mesures correctives et l'évaluation des progrès obtenus, tendant à la suppression de ces inégalités.

À cette fin, la loi s'appuie sur les outils à la disposition des entreprises en matière de diagnostic des écarts de situation et continue à privilégier le dialogue social dans l'entreprise pour déterminer les modalités les plus adaptées de leur réduction. Elle retient trois axes de progrès et vise à :

– **faciliter l'évaluation des écarts de situation professionnelle entre les femmes et les hommes** : la loi enrichit le contenu du rapport unique (applicable dans les entreprises de 50 à 300 salariés) pour l'harmoniser avec celui du rapport de situation comparée (dans les entreprises de plus de 300 salariés) et explicite de manière générale le contenu du rapport de situation comparée afin d'en faciliter la réalisation pour l'entreprise ;

– **rendre transparente la situation de l'entreprise en matière d'égalité professionnelle** : la loi porte obligation à l'entreprise d'élaborer une synthèse du plan d'action et de la rendre accessible au public ;

– **sanctionner l'inaction** : seront passibles d'une pénalité financière d'un montant maximum de 1 % de la masse salariale, proportionnée à la situation de l'entreprise et aux efforts réalisés, les entreprises de plus de cinquante salariés qui ne seraient pas couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle au sens de l'article L. 2242-5 du Code du travail ou, à défaut d'accord, par les objectifs et les mesures constituant le plan d'action défini dans les rapports prévus aux articles L. 2323-47 et L. 2323-57 du code du travail au 1^{er} janvier 2012.

Le dispositif de pénalité financière, concernant la thématique de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, constitue une menace forte pour les entreprises et revêt un caractère avant tout incitatif, l'objectif n'étant pas de récolter des fonds mais que les entreprises développent des mesures visant à terme à supprimer les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes.

• **Le décret du 7 juillet 2011 relatif à la mise en œuvre des obligations des entreprises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**, décret d'application de ces dispositions modifie le rapport de situation comparée en ajoutant la question de l'articulation entre les temps de vie professionnelle et familiale aux thèmes obligatoires du rapport des entreprises de moins de 300 salariés et en précisant, conformément à la loi, la partie prospective et la partie rétrospective du rapport.

Il prévoit la possibilité pour l'autorité administrative, de fixer une sanction financière pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale lorsque l'employeur n'a pas satisfait à ses obligations légales et ne s'est pas mis en conformité avec celles-ci après avoir été mis en demeure de le faire.

Concernant les entreprises de moins de 50 salariés qui, compte tenu de leur taille, ne sont pas soumises à l'obligation de négocier sur l'égalité professionnelle et salariale, une convention a été conclue avec la CNAV afin que leurs soient restituées, sous forme de tableau, les données sexuées qu'elles fournissent dans le cadre des déclarations automatisées des données sociales. Depuis le 1^{er} janvier 2010 tous les établissements du secteur privé non agricole, de 20 à 49 salariés, disposent, sans formalité supplémentaire, de données comparatives sur la situation respective de leurs salariés, femmes et hommes, en matière de rémunération, de recrutement, de temps de travail et de forme de contrat. Ce dispositif innovant a pour objet de faciliter la prise en compte de la question des inégalités professionnelles et la mise en œuvre de solutions, ce qui représente environ 160 000 établissements.

• L'État favorise aussi **la création et la reprise d'entreprise par les femmes**. Depuis quelques années, le taux de femmes créatrices en France stagne autour de 30 %. Or, le désir d'entrepreneuriat des femmes a augmenté (selon un sondage IFOP réalisé en 2010, 22 % de femmes souhaitent créer leur entreprise, contre 15 % en 2006) et coïncide avec une hausse record des créations d'entreprise : 580 200 créations en 2009, 622 000 en 2010.

Les enjeux sont donc d'augmenter le nombre de femmes créatrices d'entreprise, notamment en développant l'accès au crédit bancaire, via le Fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprise à l'initiative des femmes (FGIF), et de veiller à la prise en compte et à la participation des femmes dans les dispositifs d'aide à la création d'entreprise.

L'activité du fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprise à l'initiative des femmes (FGIF) est en augmentation constante depuis 2008. En 2010, le bilan du FGIF est très positif, avec une augmentation globale de 26 % des garanties accordées. 1 353 garanties ont été mises en place (contre 1 075 en 2009), pour un volume total de garantie de 20 millions d'euros (15 millions d'euros en 2009). Le FGIF devient un outil incontournable : aujourd'hui une femme demandeuse d'emploi sur sept qui a créé son entreprise l'a fait grâce au FGIF. Parmi les femmes bénéficiaires du FGIF, 80 % étaient à la recherche d'un emploi avant de créer leur propre activité.

3.- L'articulation des temps de vie professionnelle, familiale et sociale.

La France, par la priorité qu'elle donne à l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale et par la sensibilisation des acteurs socio-économiques au nécessaire développement de l'offre pour l'accueil des enfants, tout particulièrement à des horaires décalés, et leur information sur les différentes aides à leur disposition, réussit à conjuguer un bon taux de fécondité (2,00 enfants par femme en 2010) et d'activité des femmes (66 % des femmes ayant entre 15 et 64 ans sont actives).

Une conférence sur le partage des responsabilités professionnelles et familiales a été organisée à l'initiative de la ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, mardi 28 juin 2011, en présence du ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et de la secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la cohésion sociale.

Cette conférence a associé organisations syndicales et patronales mais aussi responsables associatifs, universitaires, élus et entreprises. Cet événement a permis de conforter un constat unanime : l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes passe par un réel partage des responsabilités familiales. Les travaux de la conférence ont vocation à inspirer le dialogue social programmé par les partenaires sociaux à l'automne, sur la question de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle, les conditions de travail et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Afin d'élaborer et de mettre en œuvre une politique volontariste d'égalité entre les femmes et les hommes pour faire coïncider égalité de droit et égalité réelle, il est envisagé de mettre en place un **Plan d'action interministériel en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes**, feuille de route pour les décideurs qui permettra de concevoir, d'adapter et de mettre en œuvre des programmes appropriés et des stratégies novatrices.

Ce plan a vocation à couvrir l'ensemble des domaines essentiels pour la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes :

- accès des femmes aux responsabilités dans la vie politique, économique et associative ;
- égalité professionnelle et salariale ;
- accès au droit et respect de la dignité ;
- articulation entre vie professionnelle et vie personnelle.

II.– DES ACTIONS QUI TROUVENT LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE DANS LE PRÉSENT PROJET

Les crédits qu'il est prévu de consacrer à la mise en œuvre de ces actions en 2012 sont essentiellement intégrés dans le programme *égalité entre les hommes et les femmes (programme 137)* de la *mission interministérielle solidarité, insertion et égalité des chances*.

A.– ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE

4,945 millions d'euros sont alloués à l'action 11 Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale.

Les crédits alloués aux principales associations et organismes en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et économique sont de 4,66 millions d'euros.

Ces crédits permettront notamment de financer :

- 650 prix de la vocation scientifique et technique des jeunes filles (PVST) ;
- 133 nouveaux contrats permettant de financer des formations qualifiantes et/ou des aménagements de poste de travail, qui résulteront de la fusion du contrat d'égalité professionnelle et du contrat pour la mixité des emplois ;
- les actions menées par les associations, dont celle des 56 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi – BAIE – intégrés aux centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF).

280 000 euros seront consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale.

B.- PROMOTION DES DROITS, PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES

14,482 millions d'euros sont alloués à l'action 12 *promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes*.

Ces crédits permettront notamment de contribuer au financement :

– des actions menées dans le cadre du troisième plan de lutte contre les violences faites aux femmes ;

– du fonctionnement du centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), association tête de réseau des 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), à hauteur de 50 % de son budget ;

– du fonctionnement de la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), tête de réseau de la plupart des lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation, qui gère, par ailleurs le numéro téléphonique unique 3919 ;

– de certaines autres associations chargées de lutter contre les violences ;

– des actions d'information sur les droits conduites par les 114 CIDFF ;

– des 180 lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences ;

– les actions menées par les autres associations notamment au niveau local.

D'autres programmes de la LOLF contribuent à la mise en œuvre de la politique des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, soit par le financement de mesures qui concourent aux objectifs de ces axes (choix d'orientation, emploi, formation, insertion socio-économique, aide à la création d'entreprises, accompagnement et hébergement des femmes victimes de violences, lutte contre les phénomènes de pauvreté), soit en agissant sur leurs moyens structurels (accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, parité).

Le document de politique transversale (DPT) « Égalité entre les femmes et les hommes » rend compte de la contribution de chaque programme à la politique interministérielle en faveur de l'égalité.

La poursuite et le renforcement de l'action de l'État reposent sur l'amélioration de l'animation, de la coordination, du pilotage et de l'évaluation de cette politique publique à travers l'organisation de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), dont la directrice générale assure la fonction de

déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, aux niveaux national et déconcentré. À cet égard, une instruction gouvernementale du 5 août 2011 est venue rappeler les modalités de mise en œuvre territoriale de la politique interministérielle de l'égalité entre les femmes et les hommes.

*

* *

CHAPITRE V : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE ARCHITECTURE ENFIN CONSOLIDÉE

Ce programme support n° 124 porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur santé et solidarité, élargi, pour les dépenses de personnel, au secteur du droit des femmes ainsi que, suite à la fusion des programmes support, ceux des administrations du secteur sport/jeunesse et vie associative depuis 2011.

Pour tenter de préserver l'information du Parlement, la nomenclature des actions du programme a naturellement été revue.

Ainsi, ont été créées les actions n° 8 *Gestion des politiques du sport* et n° 9 *Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative*. Dans le même esprit, les emplois initialement inscrits au programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* et transférés vers le programme 124 sont comptabilisés dans une sous-action *Gestion du programme égalité entre les hommes et les femmes*.

Le programme 124 remplit 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.

Au titre de l'année 2012, les autorisations d'engagement du programme de l'ordre de 1 515 millions d'euros sont en légère baisse par rapport à l'année précédente. Les crédits de paiement s'élèvent à 1 484,3 millions d'euros.

Si le Rapporteur spécial admet l'intention de bonne gestion – notamment du personnel – qui a pu conduire à ce regroupement, il rappelle néanmoins que l'esprit de la LOLF était de présenter les moyens des politiques à coût complet.

Regrouper sur un programme support géant les crédits de plusieurs programmes et d'une autre mission – *Sport, jeunesse et vie associative* – va directement à l'encontre de cet objectif. La lisibilité du budget ne peut qu'en pâtir.

PROGRAMME 124 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	LFI 2011	PLF 2012
01 Fonctions de pilotage et de contrôle	64,9	95
02 Statistiques, études et recherche	28,1	29,8
03 Gestion des politiques sociales	197,9	156,3
04 Gestion des politiques sanitaires	59,2	34,9
05 Pilotage de la sécurité sociale et l'offre de soins (<i>libellé modifié</i>)	37,1	44,7
06 Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	348,3	337,7
07 Financement des agences régionales de santé	551,9	561,1
08 Gestion des politiques du sport (<i>nouveau</i>)	203,7	185,3
09 Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative (<i>nouveau</i>)	36,3	70,5
Total	1 527,8	1 515,8

PROGRAMME 124 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	LFI 2011	PLF 2012
01 Fonctions de pilotage et de contrôle	64,9	95
02 Statistiques, études et recherche	28,1	29,8
03 Gestion des politiques sociales	197,9	156,3
04 Gestion des politiques sanitaires	59,2	34,9
05 Pilotage de la sécurité sociale et l'offre de soins (<i>libellé modifié</i>)	37,1	44,7
06 Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	345,4	306,2
07 Financement des agences régionales de santé	551,9	561,1
08 Gestion des politiques du sport (<i>nouveau</i>)	203,7	185,3
09 Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative (<i>nouveau</i>)	36,3	70,5
Total	1 525	1 484,3

I.- LA GESTION DES FONCTIONS D'APPUI : MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

A.- LA RÉORGANISATION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE : UN BESOIN DE STABILITÉ

1.- La fusion des administrations centrales

Le programme 124 a été profondément modifié suite à la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le mois de 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).

L'année 2011 a pleinement recueilli les fruits de cette réorganisation, notamment au travers de la mutualisation des crédits permise par la fusion des programmes supports et de la professionnalisation des équipes des deux directions spécialisées que sont la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières, juridiques et des services. L'ensemble des agents relevant de ces fonctions travaille désormais sur des sites regroupés.

Depuis janvier 2010, la **direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) est effective**.

La nouvelle direction résulte de la fusion entre la direction générale de l'Action sociale (DGAS) et le service des Droits des femmes et de l'égalité (SDFE), la délégation interministérielle à la Famille (DIF), la délégation interministérielle à l'Innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

Dans un contexte de décentralisation, la DGCS va recentrer l'intervention de l'État central sur des fonctions plus stratégiques, moins opérationnelles. Dans un contexte de gouvernance interne modernisée, elle sera ainsi en capacité de piloter les activités par la performance et de rendre compte régulièrement de ses résultats.

Cette fusion de l'administration des secteurs santé, social, sport, jeunesse et vie associative permet de continuer à réduire les coûts de fonctionnement dans la poursuite des efforts importants déjà effectués en ce domaine au cours des années récentes.

Ces mouvements sont maintenant achevés. Ils devraient permettre une plus grande efficacité des administrations sociales.

2.– Au niveau local : la réorganisation de l'administration territoriale

La réforme de l'organisation territoriale de l'État conjuguée à la création des agences régionales de santé (ARS) a également conduit à une profonde reconfiguration de l'administration territoriale des ministères sociaux.

Au plan régional deux réseaux distincts ont vu le jour :

– d'une part, **les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;**

– d'autre part, **les agences régionales de santé (ARS).**

Les ARS sont des établissements publics, avec à leur tête un directeur général nommé en conseil des ministres. Instituées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, elles ont été mises en place le 1^{er} avril 2010.

LES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Elles regroupent en une seule entité plusieurs structures antérieurement chargées des politiques de santé dans les régions et les départements : directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), agences régionales de l'hospitalisation (ARH), groupements régionaux de santé publique (GRSP), unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), missions régionales de santé, ainsi qu'une partie des personnels des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), du régime social des indépendants (RSI), de la mutualité sociale agricole (MSA) et des directions régionales du service médical.

Les ARS disposent d'un budget propre et sont financées par le régime obligatoire de l'assurance-maladie et par l'État. À ce titre, l'action n° 7 qui regroupe 37 % des crédits du programme 124, prévoit un financement à hauteur de 561,1 millions d'euros pour 2012. Au total, **le financement de l'État s'élèvera à 875,8 millions d'euros à partir des programmes 124 et 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins.**

Elles ont pour mission **d'assurer à l'échelon régional le pilotage de l'ensemble du système de santé.** Le champ de compétences des agences est très large :

– sécurité sanitaire (veille sanitaire, observation de la santé dans la région, recueil et traitement des signalements d'événements sanitaires, contribution à l'organisation de la réponse aux urgences sanitaires et à la gestion des situations de crise sanitaire) ;

– mise en œuvre de la politique de santé publique ;

– organisation, orientation et régulation de l'ensemble de l'offre de services en santé (prévention, soins de premier recours, établissements de santé, établissements et services médico-sociaux, structures de soins) au service d'objectifs de qualité, d'efficacité, d'efficience et de respect de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie.

Les agences garantissent une **approche plus cohérente et plus efficace des politiques de santé menées sur un territoire et permettent une plus grande fluidité du parcours de soin, pour répondre aux besoins des patients.**

Après les mouvements de fusions et rationalisations des administrations sociales, le Rapporteur spécial appelle à stabiliser l'architecture administrative afin de permettre aux agents de travailler efficacement et aux usagers du service public d'avoir accès à l'information et à leurs droits.

B.– LA POURSUITE DES EFFORTS DE MODERNISATION ET D'EFFICACITÉ : RATIONALISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Depuis 2010, la hausse des dépenses de fonctionnement affichée à structure courante s'explique par un phénomène exogène, neutre budgétairement : **la création des agences régionales de santé (ARS) au 1^{er} avril, qui a entraîné le transfert en titre 3 du programme 124 de crédits inscrits les exercices précédents en titre 2 – rémunérations des personnels transférés des DDASS et DRASS.**

En 2011, cette hausse apparente s'est poursuivie du fait de la budgétisation des agences régionales de santé en année pleine.

Pour 2012, grâce à un ensemble de mesures telles que la rationalisation des structures et les mutualisations des services à l'échelon ministériel et interministériel d'une part, la politique de développement durable menée par les ministères sociaux d'autre part qui conduit, en outre, à réduire la dépense énergétique et à rationaliser la gestion du parc automobile, **les moyens de fonctionnement courant sont strictement maîtrisés conformément aux orientations du Gouvernement qui visent une diminution des moyens de 10 % en 3 ans, dont 2,5 % en 2012.**

En matière de **dépenses immobilières**, les ministères sociaux font valoir qu'ils s'inscrivent pleinement dans la stratégie immobilière de l'État, en liaison avec France Domaine. La renégociation des baux et la meilleure occupation des espaces grâce aux travaux réalisés ont conduit à réduire les dépenses de loyers en administration centrale.

Quant aux Agences régionales de santé, après une année 2011 de montée en charge, elles devront réaliser, en 2012, comme tous les autres opérateurs de l'État, des gains de productivité et d'efficience. La mutualisation des moyens entre ARS sera recherchée lorsque c'est possible, notamment en matière d'achat et de systèmes d'information. Le développement du contrôle interne comptable, déjà bien avancé, sera poursuivi de même que le contrôle de gestion pour aider au pilotage des nouvelles agences. Enfin, les implantations immobilières des ARS seront stabilisées.

II.- LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES : L'ENJEU MAJEUR DES RESSOURCES HUMAINES

A.- L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le contexte général de la RGPP et en particulier les importantes réformes de structure en cours dans les administrations sanitaire et sociale et de la jeunesse et des 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, de la mission nationale de contrôle des organismes de la sécurité sociale, la réorientation des agents des Thermes nationaux d'Aix les Bains non repris dans le nouvel établissement.

En 2011, la GRH de l'administration sanitaire et sociale et de jeunesse et sports devra faire face aux nouveaux enjeux tout en réduisant ses effectifs à terme. Il s'agit, pour améliorer la performance, **d'accomplir ses missions avec moins d'effectif en nombre, avec plus de qualification et en s'appuyant sur des réseaux professionnels bien structurés.**

Un indicateur a été mis en place pour mesurer l'efficacité RH : le ratio effectifs gérants / effectifs gérés. En 2011 il serait de 3,06, stable depuis 2009.

Pour 2012, le ratio restera élevé du fait de l'importance de la charge de travail due aux restructurations. Aussi, **il est prévu une réduction importante à terme, avec la réalisation du programme « opérateur national de paye » du ministère et la création en 2014 de la « plateforme commune de gestion administrative et paye ».**

B.- LES TRANSFERTS D'EMPLOIS ET LE NON-REMPLACEMENT D'UN AGENT SUR DEUX

Si de très fortes évolutions sont intervenues dans le nombre des emplois par catégories, du fait de la création des ARS (effet année pleine) et de la fusion avec le programme soutien de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, la répartition de ces emplois au sein des différentes catégories n'a pas connu de variations d'ampleur.

Les 11 285 ETPT du plafond d'emplois pour 2012, en baisse de 1 041 ETPT par rapport à 2011, se répartissent par catégorie de la manière suivante :

– 183 ETPT de catégorie A fonctionnels (cadres dirigeants), soit 2 % du total ;

– 2 947 ETPT de catégorie A administratifs (administrateurs civils, attachés d'administration centrale, inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, inspecteurs de la jeunesse et des sports), soit 26 % du total ;

– 3 252 ETPT de catégorie A techniques (personnels techniques et pédagogiques de jeunesse et sport, conseillers techniques de service social), soit 29 % du total,

– 2 021 ETPT de catégorie B, soit 18 % du total ;

– 2 882 ETPT de catégorie C, soit 25 % du total.

La diminution de 1 041 ETPT attendue en 2012 résulte des évolutions suivantes.

1.– L'application des engagements gouvernementaux de réduction de l'emploi public (– 273 ETPT)

Le ministère participe à la stratégie globale de l'État de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux puisque 257 emplois temps plein (ETP) ne seront pas remplacés pour 463 départs en retraite prévus.

Ce chiffre de 257 ETP se traduira par la réduction de 273 ETPT, se décomposant en 163 ETPT au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2011 et en 110 ETPT au titre de l'incidence du schéma d'emplois 2012.

Ces non-remplacements sont permis par les actions de réorganisation interne, de recherche de simplification des procédures et de mutualisation au sein des ministères sociaux et de l'échelon interministériel.

2.– D'importants transferts d'emplois (– 778 ETPT)

Les transferts constituent, notamment avec le transfert vers les opérateurs du secteur sport que sont les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), le principal facteur d'évolution du plafond d'emplois entre 2011 et 2012.

Ces transferts se décomposent en – 779 ETPT au titre des transferts sortants et + 1 ETPT au titre des transferts entrants.

Les transferts sortants se décomposent comme suit :

– 726 ETPT sont transférés vers les CREPS (programme *Sport* 219) ;

– 16 ETPT sont transférés vers le Musée national du sport (Programme *Sport*) ;

– 23 ETPT sont transférés vers le programme 307 au titre de la mise en place des services de l’immigration et de l’intégration (SII) ;

– diverses autres mesures (regroupements interministériels de moyens pour la mise en place de structures telles que la DISIC, la mission ETALAB et l’ANSSI ; transfert complémentaire vers les Centres de services partagés Chorus ; transfert vers le Centre national de gestion) se traduisent par des transferts externes sortants de - 10 ETPT ;

– 4 ETPT sont transférés vers les opérateurs ARS au titre du fonctionnement du Réseau santé environnement (RESE) implanté au sein de l’ARS Languedoc Roussillon.

Le Transfert entrant est transféré par le programme 216 (*Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur*) au titre du CSP Chorus.

3.– Ajustement du plafond

Le plafond d’emplois du ministère a en outre été ajusté de 10 ETPT du fait d’une part, de l’intégration dans le corps de l’IGAS de sept commissaires contrôleurs des assurances (corps en extinction) et d’autre part, d’une correction technique liée à l’impact supplémentaire de 3 ETPT en 2012 des transferts inscrits en loi de finances pour 2011.

Le Rapporteur spécial salue de cet effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement permettant de largement préserver les dépenses d’intervention au profit des publics les plus fragiles. 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.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 2 NOVEMBRE À 17 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. Dominique Baert, *président*. Nous sommes heureux, M. Méhaignerie et moi-même, d'accueillir pour cette réunion en commission élargie, Mme Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale, ainsi que Mme Greff et Mme Montchamp, secrétaires d'État. Le président de la Commission des finances, M. Jérôme Cahuzac, retenu ailleurs, vous prie d'excuser son absence.

Nous examinons les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2012. Je rappelle que les débats seront chronométrés, cette année, pour nous inciter à respecter la durée de trois heures qui a été prévue.

M. Jean-Marie Binetruy, *rapporteur spécial*. Le budget de cette mission, essentiellement constitué de crédits d'intervention, s'élèvera à 12,750 milliards d'euros en 2012, soit une hausse de 3,1 % des moyens.

Ces derniers ne représentent toutefois qu'une partie de l'effort national en matière de solidarité : les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les associations y participent largement, et il faut ajouter à cela plus de 22 milliards de dépenses fiscales au titre des impôts d'État et des impôts locaux.

Le périmètre de la mission étant aujourd'hui à peu près stabilisé, deux faits sont à remarquer.

Le premier est l'ajustement de la contribution de l'État au fonds national des solidarités actives, destiné à assurer le financement du RSA « activité » en complément du prélèvement de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. La contribution de l'État sera portée à 528 millions en loi de finances initiale pour 2012, contre 686 millions en LFI pour 2011, et 453 millions en exécution.

Second fait saillant, l'augmentation continue du programme 157, « Handicap et dépendance », dont les crédits de paiement passeront de 9,885 milliards en 2011 à 10,481 milliards en 2012, les crédits prévus pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) devant être portés, pour leur part, de 7,2 à 7,770 milliards – je rappelle que le coût ne dépassait pas quatre milliards en 2000. Un rapport de la Cour des comptes sur cette évolution était joint à mon rapport de l'an dernier ; pour cette année, nous attendons un complément sur l'évolution territoriale de l'AAH.

Je souhaiterais poser quatre questions.

S'agissant du RSA, qui nécessite un certain nombre d'ajustements et de simplifications, le rapport Daubresse formulait un certain nombre de recommandations. Quelle appréciation portez-vous sur ces propositions, et quelle suite entendez-vous leur donner ? Pourriez-vous, en particulier, faire le point sur la compensation des charges induites par le RSA « socle », ex – RMI, et le RSA « majoré », ex – API, qui ont été transférés aux conseils généraux ?

En ce qui concerne l'AAH, l'augmentation des coûts est due à l'engagement – tenu – du Président de la République de majorer de 25 % le montant de la prestation, mais aussi à l'augmentation du nombre des bénéficiaires, en particulier ceux dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 80 %. Cette dernière évolution pourrait être liée à l'amélioration de la prise en compte du handicap psychique, mais j'aimerais savoir si vous avez des explications plus précises sur l'augmentation des coûts. Comment le Gouvernement envisage-t-il d'y faire face ?

Ma troisième question concerne l'évolution de l'adoption dans le contexte actuel – l'adoption interne se développe dans certains pays et l'offre devrait se réduire.

Enfin, pouvez-vous faire le point sur le programme 124, qui sert de support à de nombreuses politiques interministérielles et semble en voie de stabilisation ? Je tiens à saluer l'engagement remarquable des administrations centrales et déconcentrées dans l'application des réformes, qui étaient indispensables.

M. Élie Aboud, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales pour le handicap et la dépendance*. Je suis heureux de constater que le budget de la mission dépasse 12,7 milliards d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement, contre 12,3 milliards ouverts en LFI l'an dernier.

Environ 80 % de ces crédits vont au programme consacré au handicap et à la dépendance, qui sera doté de 10,4 milliards, en augmentation de 6 % par rapport à l'an dernier. Cet effort permettra notamment la revalorisation de l'AAH, pour tenir l'engagement pris par le chef de l'État en juin 2008, lors de la conférence nationale sur le handicap.

Malgré les temps difficiles que nous traversons, la politique sociale n'a donc pas servi de variable d'ajustement, bien au contraire. On peut s'en féliciter, car plus le contexte économique est défavorable, plus il faut préserver la solidarité avec les plus fragiles.

La préparation de mon avis budgétaire, centré sur la question du mode de vie des personnes âgées dépendantes, à domicile ou en établissement, et les auditions que j'ai menées me conduisent à vous poser les questions suivantes.

Tout d'abord, à quelle échéance une réforme globale de la dépendance pourrait-elle être mise en œuvre ?

Dans cette perspective, les débats organisés au premier semestre 2011 vous ont-ils conduit à fixer votre opinion sur le mode de financement qui serait le plus approprié pour le 5^e risque ?

Avez-vous reçu des échos de la mission confiée à notre collègue Bérengère Poletti sur les difficultés des services d'aide à domicile ? L'une des principales organisations représentatives m'a fait part, lors de son audition, des graves difficultés financières d'un certain nombre de ses adhérents. Pour répondre à ce problème, vous avez récemment proposé de créer un fonds d'urgence de 50 millions, mesure que je tiens à saluer. Quelles orientations devrait-on plus généralement retenir pour assainir la situation financière des structures d'aide à domicile ?

S'agissant des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les résultats du plan « solidarité grand âge » sont très satisfaisants en matière de création de places et de médicalisation, mais on se heurte à un problème de recrutement d'infirmières et d'aides soignantes dans certaines régions. Comment y remédier ?

M. Christophe Sirugue, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales pour la solidarité*. Hors programme « Handicap et dépendance », les crédits de la mission diminuent cette année de 8,4 %.

Déjà ramené de 1,7 milliard en 2010 à 700 millions en 2011, le budget alloué au RSA devrait revenir à 528 millions en 2012. Cette réduction des crédits, liée au nombre des prestations versées, signifie-t-elle que le dispositif ne parvient pas à trouver sa place, ou bien que la volonté de le développer est moindre qu'auparavant ? Comme il en est de même pour le RSA « jeunes », dont la baisse significative nous porte très en deçà des objectifs initiaux, j'aimerais savoir si le Gouvernement souhaite que le dispositif perdure.

En ce qui concerne l'action 2 du même programme 304, j'ai été extrêmement surpris de voir apparaître, au titre des expérimentations sociales, un montant d'1,2 million de crédits relatifs au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Est-ce la conséquence d'un changement d'approche dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ? Votre cabinet n'a pas apporté de réponse à mes interrogations.

Le programme 106, « Actions en faveur des familles vulnérables », subit également une baisse significative : les crédits concernant la parentalité se réduisent de 17 % et, là non plus, je n'ai pas obtenu de réponse. Les crédits du planning familial sont certes maintenus, à hauteur de 2,1 millions, de même que ceux relatifs à la carte « enfant famille », mais il manque 2,18 millions sur l'ensemble de la ligne budgétaire. Les associations de conseil conjugal et familial pourraient être concernées, ainsi que la médiation familiale, les points « info familles » ou encore les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP).

Pour l'action 3, qui concerne les mineurs et les majeurs faisant l'objet d'un suivi, il manque aussi 7 millions. En l'absence de réponse aux questions que j'ai posées, il m'est difficile de me prononcer.

S'agissant du programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes », je constate une refonte conséquente de la ventilation des crédits. Ce type d'opération complique singulièrement notre tâche. S'il faut saluer l'augmentation de trois millions d'euros des moyens affectés au 3^e plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes, je m'étonne, en revanche, de la baisse de certains crédits, notamment ceux prévus pour la lutte contre la prostitution : il me semblait que cette question devait être une priorité.

En ce qui concerne le programme 124, j'ignore si l'on peut se fier aux chiffres fournis, compte tenu de l'annulation considérable décidée, l'an dernier, en cours d'exercice budgétaire. On peut se demander si les crédits prévus pour 2012, qui sont déjà en nette diminution par rapport aux prévisions pour l'année dernière, permettront de faire fonctionner les services concernés, notamment les administrations centrales des ministères sociaux.

J'ai souhaité, dans mon rapport, mettre l'accent sur la question des majeurs protégés. Personne ne conteste la réforme adoptée en 2007, mais bien des questions se posent aujourd'hui. Toutes les mesures annoncées avant l'entrée en vigueur de la loi devaient être revues avant le 31 décembre 2013. Or, il ressort des auditions que ni les juges, ni les travailleurs sociaux, ni les associations n'y sont prêts. À cela s'ajoute la question du contrôle des fonds publics – je pense, en particulier, aux missions de suivi des jeunes majeurs, non pas tant pour les associations, qui doivent bénéficier d'un agrément préfectoral, que pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), structures libérales d'accompagnement dont les représentants eux-mêmes souhaiteraient être contrôlés, afin d'éviter toute interrogation sur l'utilisation des fonds publics. Un rapport devait être présenté dès 2010 sur la mise en œuvre de la loi, mais il n'a toujours pas été remis. Je défendrai donc un amendement sur ce point.

M. le président Pierre Méhaignerie. Comme l'a noté Elie Aboud, les dépenses de solidarité continuent à augmenter malgré les temps difficiles que nous traversons. Nos concitoyens ne sont pas assez conscients du fait que les dépenses publiques sont, pour plus de 60 % d'entre elles, de nature sociale, et que les inégalités sont aujourd'hui beaucoup plus corrigées par les prestations sociales que par notre système fiscal. Pourra-t-on continuer, face au poids de la dette ?

J'en viens au RSA « activité » : quelle perception peut en avoir quelqu'un qui reprend un travail ou qui ne bénéficiait pas auparavant du dispositif ? N'aurait-on pas intérêt à remplacer ce dispositif par la prime pour l'emploi, plus incitative et plus valorisante pour les bénéficiaires ?

S'agissant de l'AAH, comment expliquer les différences extraordinaires entre les départements ? Je rappelle que les chiffres varient de un à quatre.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale. Avant de répondre aux questions des rapporteurs, je ferai un bref exposé liminaire.

À propos de la dépendance d'abord. Beaucoup d'entre vous ont participé au débat sur la réforme de la dépendance que Mme Montchamp et moi-même avons organisé au cours du premier semestre. Grâce aux 26 débats régionaux et aux cinq colloques nationaux qui ont eu lieu, nous avons pu consulter les partenaires sociaux, les responsables professionnels et ceux des associations, ainsi que l'ensemble des partis politiques et les commissions parlementaires. Les quatre groupes de travail m'ont ensuite remis des propositions pour améliorer la prise en charge de nos aînés.

Comme le Premier ministre l'a indiqué le 24 août dernier, à l'occasion de la conférence de presse sur les mesures de réduction des déficits, il n'aurait pas été responsable de traiter le dossier de la dépendance dans le contexte économique et financier très tendu que nous connaissons. Au demeurant, une des principales conclusions des groupes de travail est que les besoins financiers les plus importants commenceront à se faire sentir à partir de 2025. Nous avons donc décidé de reporter les mesures financières les plus lourdes – elles interviendront quand le contexte le permettra. Cela étant, la réforme de la dépendance est en marche : dès cette année, nous proposons d'importantes mesures pour les personnes âgées, que j'ai eu l'occasion de présenter lors de l'examen du PLFSS pour 2012.

En ce qui concerne le PLF, j'ai obtenu qu'on apporte une réponse aux difficultés auxquelles sont confrontées les associations et les entreprises en charge des services d'aide à domicile. Comme M. Aboud l'a indiqué, nous allons mettre en place un fonds d'aide de 50 millions, qui sera placé auprès de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en vue d'accompagner les restructurations nécessaires. Ce fonds sera abondé à partir du budget général de l'État, et non par un recyclage de crédits au sein du PLFSS – comme certains le redoutaient.

J'en viens, second point, à l'expérimentation des contrats d'une journée par semaine qui est prévue pour les bénéficiaires du RSA : nous devons nous doter d'un maximum d'outils pour faciliter l'insertion de ces publics, notamment ceux qui rencontrent des difficultés sociales ou de santé et ceux qui sont éloignés du marché du travail depuis trop longtemps. Un contrat de travail de 20 heures représentera déjà beaucoup pour eux.

Je souhaite que le programme 304 finance dès l'année prochaine, dans la limite de trois millions d'euros, une expérimentation visant à créer un nouveau contrat aidé, d'une durée de 6 mois et renouvelable une fois, au profit des bénéficiaires du RSA « socle ».

Seront concernées des activités rémunérées reposant sur la base du volontariat et limitées, dans un premier temps, au secteur non marchand, à raison d'une journée de travail par semaine. J'ai pu constater sur le terrain, notamment en Savoie, que cette mesure correspondait à un public bien identifié de bénéficiaires. Rémunérés sur la base du SMIC, ils continueront de percevoir le RSA « socle » et seront éligibles au RSA « activité ». Pour 2012, 10 000 contrats sont prévus et nous attendons des conseils généraux qu'ils jouent le jeu – je tiens à remercier ceux qui se sont déjà portés volontaires.

Je souhaite également que les présidents de conseils généraux puissent choisir le mode d'organisation qui leur paraîtra le plus approprié – gestion directe ou gestion déléguée aux communes ou à des opérateurs extérieurs – pour la prescription des contrats uniques d'insertion (CUI), le repérage des employeurs potentiels, l'accompagnement des bénéficiaires et l'évaluation du dispositif.

Outre les directions centrales concernées, le pilotage de l'expérimentation regroupera des représentants des départements. Un comité de pilotage se réunira chaque trimestre afin de suivre la mise en œuvre du dispositif, de lever les freins identifiés et de réaliser un travail d'évaluation. Si ce contrat à vocation sociale est une réussite, l'expérimentation sera ensuite généralisée. Cette démarche, chère au Président Méhaignerie, me semble la bienvenue pour remettre la valeur travail au cœur du RSA.

Troisième chantier, la lutte contre les fraudes aux prestations sociales.

Le dispositif actuel fonctionne bien, mais nous pouvons aller plus loin, notamment en ce qui concerne les prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) dans le cadre du RSA. Il convient en particulier de renforcer la collaboration opérationnelle entre les CAF et les administrations ou organismes partenaires, à commencer par les conseils généraux, ce qui permettra de détecter plus vite les faits générateurs de fraudes. Rappelons que c'est sur le versement des minima sociaux qu'est recensé le plus grand nombre de fraudes.

C'est pourquoi j'ai lancé, le 4 avril dernier, une expérimentation de coopération renforcée. Ces actions, qui ont été menées durant quatre mois, dans 14 départements, ont permis de doubler le taux de détection des fraudes – rapportées au total des prestations versées par les CAF – de 5 %, en 2010, à 10 %.

En 2011, comme en 2010, plus d'un tiers des fraudes détectées par les CAF avaient trait au versement du RSA. Le taux de détection par rapport au montant total contrôlé – 653 millions d'euros en 2010 –, était de 9 %, soit une progression de deux points en un an. Les CAF seraient en mesure de recouvrer, dès 2012, 70 % de ces versements indus, soit près de 9 millions d'euros. En considérant que 75 % de ces indus portent sur le RSA « activité », l'État ferait donc une économie de 6,6 millions d'euros au titre de ce dernier.

Prenant acte de ces résultats, j'ai décidé de réduire d'autant les crédits dévolus au RSA « activité » au titre du programme 304. Cette évolution représente les deux tiers des 10 millions d'euros d'économies supplémentaires qu'il m'était demandé de réaliser sur les crédits de la mission « Solidarité », conformément à l'annonce du Premier ministre, le 24 août dernier, d'une réduction supplémentaire d'1 milliard d'euros des dépenses du budget général de l'État.

Les 3,4 millions restants portent sur le programme 157, « Handicap et dépendance ». Il s'agit en premier lieu d'une réduction de 1,3 million d'euros des opérations d'investissement dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) : le projet

de loi de finances pour 2012 prévoit leur financement à hauteur de 4 millions en autorisations d'engagement, mais de 1 million d'euros en crédits de paiement – ce qui ne remet nullement en cause leur efficacité.

Par ailleurs, on observe depuis plusieurs années une baisse soutenue du nombre d'allocataires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) – en moyenne annuelle, la diminution était de 3,7 % en 2009 et de 4,7 % en 2010. Au lieu des 3 % initialement prévus, il est donc proposé de retenir pour 2012 une diminution de 3,79 %, ce qui paraît cohérent eu égard aux exécutions passées. D'où une économie de 2,1 millions d'euros.

J'en viens maintenant aux questions des rapporteurs.

Monsieur Binetruy, la poursuite du plan de revalorisation de 25 % du montant de l'AAH entre 2008 et 2012, représentera cette année une dépense de 924 millions d'euros. Au-delà, nous avons dû revoir à la hausse l'évolution tendancielle de la dépense liée à l'AAH, en raison d'une croissance plus importante que prévue du nombre de bénéficiaires au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale – c'est-à-dire ceux dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 et 80 %, et auxquels la Commission départementale a reconnu une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi.

Dans le cadre du PLF 2012, nous avons retenu, pour une prévision de dépenses de 7 515,2 millions d'euros, une revalorisation moyenne de 4,45 % de l'allocation ; à l'issue du plan, le montant mensuel de l'AAH, à taux plein, sera ainsi, au 1^{er} septembre, supérieur de 155 euros nets à celui de 2007. Le nombre d'allocataires devrait augmenter de 2,5 % en 2012, soit un dépassement de 307 millions par rapport aux prévisions initiales.

Quant aux disparités entre les départements, elles s'expliquent par des spécificités locales, mais surtout par le fait que certaines collectivités ont cédé à la tentation de faire basculer nombre de bénéficiaires du RSA vers l'AAH, c'est-à-dire du budget départemental vers celui de l'État.

M. le président Pierre Méhaignerie. Que faire pour y remédier ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale.* J'attends vos suggestions ! Il est certain qu'il faut améliorer les indicateurs et le pilotage de la dépense.

Nous allons donc poursuivre les mesures mises en place au second trimestre 2011 : révision trimestrielle de la base ressources des bénéficiaires, rapprochement des taux d'évolution des deux grandes catégories d'allocataires, révision des modalités d'appréciation de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi, élaboration d'outils méthodologiques et de formations destinés aux services déconcentrés et aux équipes pluridisciplinaires ; il s'y ajoutera l'obligation d'un réexamen systématique, tous les deux ans, de l'éligibilité à l'allocation. L'effet cumulé de ces mesures devrait permettre de réduire la dépense de 74 millions en 2012, et de ramener le dépassement au titre de l'AAH de 307 à 200 millions en 2012.

S'agissant de la compensation des charges de RSA, je vous transmettrai une note détaillée.

En 2011, à la suite du regroupement des services des ministères sociaux, tant au niveau central que territorial, les deux programmes 124 et 210 avaient été fusionnés. Le programme 124 porte désormais l'ensemble des moyens de fonctionnement des politiques de

santé, de solidarité, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Il assure la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement de neuf directions d'administration centrale, de quatre délégations interministérielles, de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, ainsi que du réseau territorial.

L'inscription sur un seul programme de soutien transversal de l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement permet d'éviter les rigidités, de réduire les coûts de gestion, de professionnaliser la fonction financière et la fonction ressources humaines et d'unifier, au plan local, le budget des directions régionales de la jeunesse, de la solidarité et de la cohésion sociale, qui gèrent les emplois et les crédits. Les efforts de rationalisation en matière de politique immobilière et de mutualisation des crédits et des services produisent des économies d'échelle, tout en améliorant le soutien aux services et la professionnalisation des équipes. La comptabilité analytique aboutit à une ventilation des dépenses de fonctionnement, qui permet de connaître le coût de fonctionnement de chaque politique publique.

Monsieur Aboud, la réforme de la dépendance est en marche. Même si les mesures financières les plus lourdes sont reportées, l'ONDAM médico-social en direction des personnes âgées est en augmentation de 6,3 %, ce qui va permettre la médicalisation de 83 000 places supplémentaires en EHPAD. Le projet de loi de finances prévoit en outre un programme d'investissement en faveur des services d'aide aux personnes âgées.

La réforme de la dépendance ne se limite pas cependant à des mesures coûteuses. Le fléchage des crédits d'investissement vers les structures intermédiaires répond à une demande forte des associations et des familles, qui réclament le développement des services à domicile et des structures de répit.

Il ressort de même des travaux menés par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie que 2 milliards d'euros d'économies peuvent être réalisées en supprimant les hospitalisations injustifiées. Des expérimentations ont donc été lancées en ce sens.

Le plan solidarité grand âge (PSGA) avait initialement prévu la création de 90 500 nouvelles places destinées à l'accompagnement des personnes âgées : 59 % pour le maintien à domicile – 40 % pour les soins infirmiers à domicile (SIAD) et 19 % pour les structures de répit – et 40 % pour les EHPAD. Ce plan a été révisé à plusieurs reprises : en 2008 pour augmenter la cible annuelle d'EHPAD ; en 2010 pour réévaluer le développement des SIAD, avec le maintien d'une tranche annuelle à 6 000 places au lieu des 7 500 initialement prévues.

Au 31 décembre 2010, 87 % des places ont été notifiées – les places en EHPAD ayant été privilégiées – et 30 753 places installées, soit 40 %. Cette différence s'explique par le fait que 100 % des SIAD sont installés dans les quatre ans, contre 70 % pour les EHPAD. Pour assurer une mise en œuvre cohérente du PSGA, le solde des enveloppes anticipées à notifier en 2012, qui s'établit à 20,35 millions, devra être essentiellement consacré à l'installation de SIAD.

Monsieur Sirugue, en dépit d'un budget certes modeste, l'État joue un rôle essentiel dans le soutien à la parentalité. Il est attendu, dans le tour de table, par les autres financeurs, principalement la CNAF et les collectivités territoriales. Il est engagé, par des protocoles nationaux, dans le financement du conseil conjugal et familial et de la médiation familiale. Il tiendra ses engagements. Le développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents est inscrit dans la convention d'objectifs et de gestion signée avec la CNAF. Le financement des projets en 2012 sera plus sélectif, en coordination étroite avec la branche « Famille » de la sécurité sociale.

S'agissant du FIPD, le projet de loi de finances prévoit une contribution interministérielle de 15 millions d'euros ; 1,2 million d'euros s'imputent sur le programme 304.

Le coût du RSA « activité » en régime de croisière avait, lors des études de préfiguration, été évalué à 2,9 milliards d'euros, pour 1,659 million de bénéficiaires. La dépense prévisionnelle pour 2012 est de 1,559 milliard ; je vous ferai parvenir le tableau de financement détaillé. Les résultats des études d'évaluation du RSA seront disponibles à la fin de l'année ; vous serez invité à la Conférence nationale qui se tiendra le 15 décembre afin de colliger les travaux.

En septembre 2010, 650 000 foyers percevaient le RSA « activité » ; en juin 2011, ils étaient 698 690. Ces chiffres ne rendent cependant pas compte du nombre de bénéficiaires sur une année, en raison de l'importance des entrées et des sorties. Dès 2008, la direction générale de la cohésion sociale avait d'ailleurs signalé qu'il était délicat de réaliser des extrapolations à partir de données annuelles, dans la mesure où il s'agissait d'une allocation trimestrielle.

La progression tend toutefois à se ralentir, notamment du fait de la crise. En métropole, entre décembre 2010 et juin 2011, le nombre de bénéficiaires du RSA « socle » a augmenté de 2,3 %, tandis que celui des bénéficiaires du RSA « activité » n'a crû que de 0,4 %.

Quant à une fusion avec la prime pour l'emploi (PPE), j'ai déjà eu l'occasion de dire que j'y étais favorable. Cela demandera cependant des travaux préparatoires importants. J'aimerais par ailleurs que cette fusion soit le signe d'un décrochage encore plus important entre le RSA « activité » et le RSA « socle ».

M. le président Pierre Méhaignerie. Quel pourrait être le nom de ce nouveau dispositif ? Il serait important de mettre l'accent sur le travail plutôt que sur l'assistance.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale.* Pourquoi ne pas conserver la dénomination de « prime pour l'emploi » ?

S'agissant de la protection juridique des majeurs, les crédits passeront de 213,1 millions en 2011 à 216 en 2012 et 221 en 2013, soit une progression annuelle inférieure à 2 %, liée à la mise en place d'une politique de réduction des écarts de dotation entre les services mandataires. Cela permettra de réaliser en 2012 et 2013, par rapport aux prévisions, des économies de respectivement 17 et 23 millions d'euros.

Plus précisément, le nombre de personnes placées sous mesure de protection prises en charge par des mandataires judiciaires professionnels s'élevait, à la fin de l'année dernière, à 393 000. Les services mandataires sont cogérés par des associations, les unions départementales des associations familiales (UDAF), des mandataires individuels et des préposés d'établissement. Les personnes concernées sont placées, pour 51,7 % d'entre elles, sous curatelle renforcée et, pour 38,1 %, sous tutelle. Il s'agit, principalement, de personnes âgées dépendantes et de personnes handicapées, dont les ressources sont très faibles : 34,7 % d'entre elles perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à l'AAH, et 86 % ont un niveau de ressources inférieur ou égal au SMIC.

Par ailleurs, la réforme du barème a permis, d'une part, la diminution de la participation des personnes ayant les revenus les plus bas, d'autre part, l'augmentation de la participation des plus aisées.

Mme Marie-Anne Montchamp, *secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. Je souhaite revenir brièvement sur l'évolution de la dépense liée à l'AAH.

L'explication du dynamisme de cette ligne budgétaire est complexe. Mme Bachelot a souligné que, dans certains cas, il était difficile de distinguer ce qu'on peut appeler le « handicap social » et le handicap réel, ce qui peut conduire à des arbitrages d'opportunité. Toutefois, l'augmentation la plus forte concerne les bénéficiaires ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 80 %. Or, c'est à cette catégorie que sont rattachés, depuis la loi du 11 février 2005, nos compatriotes frappés de handicap psychiatrique qui se trouvent empêchés de travailler pour tout ou partie de leur temps. Il nous appartiendra donc, dans les prochaines années, de faire clairement la distinction entre le « handicap social » et ce qui relève du handicap psychique *stricto sensu*, sous peine d'entretenir une confusion dommageable à la fois au budget de l'État et à l'accompagnement des personnes concernées.

Mme Claude Greff, *secrétaire d'État chargée de la famille*. Monsieur Binetruy, il convient, en matière d'adoption, de prendre en considération le double contexte national et international. Les profils des enfants adoptés évoluent : plus rares, ceux-ci sont également plus âgés ; au plan international, l'interdiction de l'adoption individuelle est un fait. Il importe donc de revoir la procédure actuelle.

Avec Mme Bachelot, nous avons pris acte du rapport de l'IGAS et de la proposition de loi Tabarot ; ces deux textes explorent des pistes intéressantes. Le Gouvernement doit maintenant arrêter une position, en se fondant sur le principe que l'adoption doit toujours être considérée en fonction de l'intérêt de l'enfant. Nous sommes actuellement en train d'élaborer un site Internet ainsi qu'un guide de l'adoption ; nous allons par ailleurs procéder à des rencontres régionales de l'adoption, dont la première aura lieu le 5 décembre prochain.

En ce qui concerne enfin le soutien à la parentalité, en particulier par la prévention, j'annoncerai un ambitieux programme ministériel le 17 novembre, après avoir réuni le 10 le Conseil national de la parentalité.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. Je précise à M. Sirugue que le rapport sur l'application de la loi de 2007 sera remis avant la fin 2011. En ce qui concerne la prostitution, il n'y a pas de baisse, mais un transfert de 1,9 million d'euros du programme 177 au programme 137. De même, pour le fonds CNAF-REAAP, en ajoutant aux crédits du programme 106 ceux qui sont inscrits dans la COG État-CNAF, on obtient une augmentation de 0,2 million en 2012. Quant à l'action 3 du programme 106, 10 millions destinés au Fonds national de financement de la protection de l'enfance ont été votés en 2010 et 1 million attribué au titre de la réserve parlementaire ; à périmètre constant, l'évolution est de 4 millions d'euros.

M. Dominique Baert, *président*. Nous en arrivons aux questions des députés, en commençant par les porte-parole des groupes.

Mme Marianne Dubois. Je me concentrerai sur le programme 137, « Égalité entre les hommes et les femmes ».

Dans notre société, hélas, la famille n'est plus toujours un fondement solide. À cause des contraintes quotidiennes nées de l'activité ou de l'inactivité professionnelles, des choix conjugaux ou des accidents de la vie, bien des familles sont en difficulté, voire en déshérence. Les difficultés financières s'ajoutent aux difficultés sociétales.

Les femmes sont les premières concernées. 31,7 % des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté ; or, neuf fois sur dix, le chef de famille est une femme. 70 % des travailleurs pauvres sont des femmes, en raison du type d'emplois occupés – non qualifiés, précaires, à temps partiel. En outre, les femmes de plus de 75 ans, qui ont moins travaillé que leurs cadettes et souvent interrompu leur carrière pour élever leurs enfants, touchent une retraite modeste.

Madame la ministre, par quelles mesures spécifiques comptez-vous éviter aux femmes d'être ainsi pénalisées par des conditions de vie subies plutôt que choisies ?

Je vous sais par ailleurs sensible au sort des enfants de parents handicapés. Quelles mesures proposez-vous pour accompagner ces familles ?

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Nous l'avons maintes fois souligné, ce PLF ne tient pas compte de la réalité. Je le montrerai à propos du programme 157, sur plusieurs points dont nous avons déjà discuté la semaine dernière.

Les moyens alloués à l'insertion professionnelle des personnes handicapées, dont la situation, déjà fragile, risque de pâtir de la crise financière et économique, ne progressent que de 2,1 % : ils ont rarement été aussi réduits. Bien des associations s'en inquiètent.

Dès lors, comment honorer tous les engagements contractés en début de quinquennat ? Si certains objectifs ont été atteints, d'autres sont revus à la baisse, ce qui laisse augurer de difficultés en 2012.

Quant aux établissements et services d'aide par le travail, les ESAT, 1415 millions d'euros doivent financer les places existantes et les 1 000 places supplémentaires que le Gouvernement s'est engagé à créer, ce qui représente une augmentation de 1,31 % par rapport à 2011. Toutefois, étant donné l'inflation et l'augmentation de la masse salariale, cela ne suffira pas à financer les places existantes. De nombreux gestionnaires d'associations le signalent. L'accueil et l'accompagnement assurés par ces établissements ne pourront qu'en souffrir. Avez-vous l'intention de revoir ces crédits afin de financer les mesures dont les ESAT ne peuvent faire l'économie ?

D'autre part, 4 millions d'euros sont destinés aux opérations d'investissement dans ces mêmes établissements. En la matière, les besoins sont très importants, comme le montrait le plan triennal de 12 millions d'euros que vous avez annoncé en 2011. Pourtant, les crédits de paiement ne dépassent pas 1 million en 2011 et 2,3 millions en 2012. Comment aider ces établissements, nombreux à faire l'objet d'un avis défavorable quant à leur fonctionnement, à se moderniser ?

S'agissant des entreprises adaptées, les 1 000 aides au poste supplémentaires prévues semblent bien tenir compte des engagements du Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap, mais ce n'est qu'une apparence.

Enfin, si l'AAH continue d'augmenter, sa trimestrialisation annoncée, qui implique de recommencer périodiquement les démarches, risque de décourager certains bénéficiaires. Nous l'avions dit l'an dernier. L'AAH n'est attribuée qu'après évaluation attentive des besoins des demandeurs par des équipes pluridisciplinaires : on ne peut dire qu'elle le soit à mauvais escient ou trop largement.

M. Francis Vercamer. En cette période de crise, le Nouveau Centre salue l'effort du Gouvernement, qui, en gratifiant la mission d'une hausse de 3 % en crédits de paiement et de 3,5 % en autorisations d'engagement, continue de faire preuve de solidarité envers nos concitoyens les plus fragiles.

Ces populations n'ont pas choisi leur sort, et les dépenses de solidarité sont essentielles pour lutter contre la pauvreté. Voilà pourquoi nous soutenons les politiques de la mission, notamment le RSA. Ainsi, l'examen de ce budget est l'occasion d'assurer nos concitoyens de la solidarité nationale, en un moment où ils se sentent de plus en plus stigmatisés par la résurgence du discours sur l'assistanat. Du reste, les dispositifs qui y concourent ne se réduisent pas aux mesures relevant de cette mission.

Cela étant, comment expliquer la baisse des crédits alloués au RSA, si peu de temps après le rapport Daubresse ? Disposerons-nous bientôt d'une étude précise sur les conditions d'intégration de l'ASS et du RSA, objet de l'article 6 de la loi du 1^{er} décembre 2008, et sur la convergence et la simplification des dispositifs des minima sociaux ? Comment, sans renoncer à une logique de droits et de devoirs, adapter les conditions d'accès au RSA jeunes au parcours des jeunes de moins de 25 ans en mal d'insertion professionnelle ? Enfin, les conditions de réattribution du RSA après une reprise d'activité de moins de trois mois continuent de freiner le retour à l'emploi.

D'autre part, si nous prenons acte de la hausse de 6 % des crédits du programme « Handicap et dépendance », les aides au poste affectées aux ESAT ne semblent pas suffisantes pour financer les postes existants ou programmés. Quelles précisions le Gouvernement peut-il apporter sur ce point ?

Saluons enfin l'augmentation, si modeste soit-elle, des crédits alloués aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et aux organismes de l'économie sociale. Pour assister aux travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, je sais la détermination de ses acteurs en dépit des moyens contraints dont ils disposent. Ainsi, 30 des 50 propositions de mon rapport au Premier ministre ont été appliquées ou sont en voie de l'être. Source d'innovation sociale et économique, ce secteur peut créer de l'emploi et de la croissance en cette période de crise. Le groupe Nouveau Centre souhaite donc que nous adoptions une loi-cadre pour le développement de l'économie sociale et solidaire, comme l'ont fait d'autres pays européens. Quelle est la position du Gouvernement sur ce point ?

Mme Martine Billard. Ce sont 4 millions 720 000 personnes, toutes catégories confondues, qui sont aujourd'hui inscrites à Pôle emploi ; de janvier à juillet, près de 630 000 chômeurs sont arrivés en fin de droits, ce qui a fait exploser le nombre d'allocataires de minima sociaux. Le 30 juin 2011, 1,4 million de foyers touchaient le RSA socle en France métropolitaine, ce qui représente une hausse de 4 % en un an. Le nombre de bénéficiaires du RSA activité a également augmenté de 4 % en un an, 434 000 foyers étant concernés en juin 2011. En d'autres termes, on constate à la fois une hausse du nombre de personnes n'ayant d'autre ressource que le RSA socle et une augmentation du nombre de travailleurs pauvres éligibles au RSA activité. Pourtant, le nombre d'allocataires du RSA activité est très inférieur à ce qui était attendu.

D'autre part, la hausse du chômage de longue durée accroît la pauvreté. Ainsi, en 2009, 13,5 % des Français vivaient sous le seuil de pauvreté et le nombre de pauvres a été porté à 8,17 millions depuis lors. De fait, 83 % des centres communaux d'action sociale ont constaté une augmentation du nombre de demandes d'aides ponctuelles, qui résulte notamment des difficultés à payer les factures énergétiques.

La crise ne suffit pas à expliquer le développement limité du RSA activité. Selon l'UNIOSS, seul un bénéficiaire potentiel sur trois a demandé à percevoir le RSA. À la crise s'ajoute la complexité des dossiers, qui fait craindre de devoir rembourser un trop perçu en cas d'erreur, ainsi que le manque d'information, qui fait croire à bien des travailleurs pauvres qu'ils n'ont pas droit au RSA. En outre, de nombreux travailleurs modestes, sensibles à la propagande actuelle, redoutent d'être considérés comme des assistés.

Le nouveau contrat de sept heures par semaine, qui doit être expérimenté dans quinze départements, est censé être rémunéré au taux horaire du SMIC, mais la diminution afférente du RSA revient à réduire ce taux. Loin d'accompagner une activité minimale, le dispositif consiste en réalité à imposer des heures de travail, à l'instar du défunt CI-RMA.

Comme celui de la mission « Travail et emploi », le budget de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » régresse fortement. La réduction de la pauvreté disparaît même de la liste des objectifs et indicateurs de performance ! C'est d'autant plus surprenant qu'avant même la crise, le Président de la République en avait fait un objectif central de son quinquennat dans un discours prononcé le 17 octobre 2007.

En outre, la contribution au Fonds national des solidarités actives diminue de nouveau, faisant passer le programme 304, « Lutte contre la pauvreté », de 692 à 535 millions d'euros, soit une baisse de 23 %. Rappelons que le PLF 2010 attribuait 1,5 milliard au RSA activité. Rien ne justifie cette baisse, puisque la pauvreté continue malheureusement d'augmenter, y compris chez les travailleurs. On l'a vu à propos de la mission « Travail et emploi », le nombre de contrats aidés diminue également. En d'autres termes, aucune solution n'est proposée aux personnes en difficulté, pourtant constamment stigmatisées au prétexte qu'elles seraient assistées.

Vous réduisez également de 4 % les crédits du programme 106, « Actions en faveur des familles vulnérables ». Les excédents ainsi dégagés sont apparemment reversés au budget général de l'État au lieu de servir à des actions ciblées, destinées aux plus modestes. Pourquoi, madame la ministre, ne pas revaloriser le RSA socle, à l'image de l'AAH et du minimum vieillesse, indexés sur le revenu médian ? L'UNIOSS vous le demande.

Enfin, la légère hausse des crédits de l'action « Expérimentation sociale » est loin de compenser la réduction de moitié qui les avait fait tomber l'an dernier de 10 à 5 millions d'euros. Les subventions aux organismes de l'économie sociale chutent de 60 %, comme les crédits du Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale. Enfin, si les crédits du programme 157, « Handicap et dépendance », sont maintenus, l'action 5, « Personnes âgées », est amputée.

Quant au programme 137, « Égalité entre les hommes et les femmes », il est comme d'habitude le parent pauvre de la mission, revenant de 21,1 à 20,1 millions, soit une baisse de 5 % qui s'ajoute aux précédentes. L'égalité entre les hommes et les femmes n'est donc pas pour demain !

Pour toutes ces raisons, notre groupe ne votera pas ce budget.

Mme Roselyne Bachelot-Narquín, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. À Mmes Carrillon-Couvreur et Billard, je rappelle que nos politiques sociales sont en forte progression et que notre protection sociale est préservée, ce qui est méritoire dans le contexte actuel. Au regard de bien des pays, qui réduisent les salaires des fonctionnaires, leur nombre, les pensions de retraite, et qui reviennent sur leurs politiques sociales, la France apparaît bien comme un îlot. Quant aux questions techniques, j'y ai déjà répondu en m'adressant à M. Sirugue.

Madame Dubois, la monoparentalité, devenue l'un des principaux facteurs d'exclusion et de pauvreté, me préoccupe particulièrement, comme les droits des femmes, qui ont toujours été l'un des axes de mon engagement. Les mesures essentielles destinées aux familles monoparentales figurent dans le PLFSS : l'article 57 crée un plafond spécifique de ressources pour les parents isolés, augmenté de 40 %, de manière à leur assurer le montant maximal du complément du libre choix de mode de garde ; l'article 58 revalorise l'aide versée par les CAF en cas de versement partiel d'une pension alimentaire. D'autre part, avec la CNAF, nous avons invité les gestionnaires des modes de garde à revoir leurs critères d'attribution prioritaire, qui privilégient les personnes exerçant une activité. En effet, les mères isolées doivent avoir accès à un mode de garde pour se réinsérer.

Quant à l'assistantat, je n'aime pas ce terme, auquel je préfère le beau mot d'assistance, et j'ai toujours combattu la stigmatisation des bénéficiaires d'aides. Madame Billard, la rémunération des nouveaux contrats d'insertion ne sera en aucun cas inférieure au SMIC et ces contrats seront conclus sur la seule base du volontariat : il ne s'agit absolument pas d'une contrepartie au versement du RSA !

Mme Martine Billard. On verra ce qu'il en est le moment venu !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. Monsieur Vercamer, à propos de l'économie sociale et solidaire – dont je suis venue parler dans votre commune de Hem –, je suis favorable à une loi-cadre, à laquelle nous travaillons à partir de votre excellent rapport. Quant au rapport Daubresse, j'en approuve pour l'essentiel les conclusions ; lors de la conférence nationale du 15 décembre prochain, nous indiquerons celles de ses propositions auxquelles nous donnerons suite.

Mme Marie-Anne Montchamp, *secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. Sur le handicap, je répondrai à la fois à Mme Carrillon-Couvreur et à M. Vercamer.

La revalorisation trimestrielle de l'AAH concerne les personnes qui travaillent en milieu ordinaire, soit 80 000 des 920 000 bénéficiaires de l'AAH – environ 8 %. Cette mesure se fonde sur le caractère très évolutif de leur situation, imputable à la nature de leur travail ou à leur handicap lui-même, notamment lorsqu'il est psychique.

Quant aux ESAT, ce sont à la fois des structures médico-sociales et des lieux de travail. Ils accueillent les handicapés âgés de plus de vingt ans dont la capacité de travail représente environ un tiers de la capacité dite ordinaire, en leur évitant les difficultés qu'ils rencontreraient en milieu ordinaire. Il faut distinguer ici les crédits d'aide au poste, qui sont évaluatifs et s'ajustent aux besoins, des crédits de fonctionnement des établissements, qui sont limitatifs. Cela étant, on peut effectivement s'interroger sur la formation des coûts dans les ESAT, car, dans un secteur tendu, il peut être difficile d'accompagner et de soigner tout en réalisant une performance économique.

Comme le montrent les chiffres de l'AGEFIPH, en cette période de crise, ces structures ont paradoxalement mieux résisté aux difficultés que les entreprises ordinaires. Le modèle est donc vertueux. Cela dit, conscients des difficultés auxquelles il est confronté et de la nécessité de le moderniser, nous avons lancé une étude afin de pouvoir nous faire, dès le début du deuxième trimestre 2012, une idée plus précise de ce qui forme un coût dans ces établissements et services. D'autres groupes de travail viendront compléter cette étude. Seront ainsi traitées les questions de l'accompagnement des travailleurs handicapés, de la valorisation de leurs compétences, de la meilleure insertion des ESAT dans une filière

économique et d'un meilleur partenariat avec les entreprises ordinaires. La sous-traitance et le recours au secteur protégé permettront aux employeurs de répondre en partie à l'obligation d'employer des personnes handicapées, qui a été renforcée par la loi du 11 février 2005.

M. Francis Vercamer. L'article 6 de la loi du 1^{er} décembre 2008 préconisait un rapport sur les conditions d'intégration de l'ASS au RSA. Où en est ce rapport ?

M. Bernard Perrut. La situation économique, le chômage et l'évolution de notre société, avec un nombre important de familles monoparentales, ne sont pas sans conséquences sur la vie de nos concitoyens. Nous mesurons chaque jour, sur le terrain, les difficultés rencontrées par les familles pour accéder à un logement et s'y maintenir. Nous sommes aussi confrontés à la précarité, d'autant plus sensible en période d'hiver, au surendettement, voire aux maltraitements et aux violences conjugales et familiales.

Nous savons que l'État fait un effort important pour développer l'offre d'accueil des jeunes enfants, mais nos concitoyens ne connaissent pas toujours toutes les aides humaines et financières destinées à accompagner les parents, notamment pour leur permettre de concilier vie professionnelle et vie familiale, ou encore pour assurer aux enfants une protection et des conditions de vie propices à leur bon développement.

Mesdames les ministres, quels sont vos objectifs, vos priorités, vos moyens dans ces domaines pour soutenir les familles qui rencontrent des difficultés financières, sociales, relationnelles dans l'éducation de leurs enfants ? Quelles mesures envisagez-vous pour mieux accompagner les familles à différents moments-clés de la vie, dans les périodes de crises relationnelles et affectives que rencontrent les couples et les familles, ou encore pour soutenir les jeunes au moment de l'adolescence ?

Ce budget de solidarité ne peut être analysé seul. Il faut se demander de façon générale si l'État dans ses domaines de compétences, la protection sociale, la CNAF, les collectivités locales et les associations, répondent à toutes les attentes. Et avec quels moyens financiers globaux ? Je sais que les familles peuvent vous faire confiance.

Mme Annick Girardin. Ma question concerne une rupture d'égalité des chances. Les jeunes de l'outre-mer qui participent à des concours de la fonction publique organisés en métropole sont privés du soutien effectif qui leur permettrait de faire face au coût prohibitif du trajet. Des aides sont, certes, proposées par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, mais elles ne peuvent satisfaire la totalité des demandes. Quant aux jeunes salariés à faibles ou moyennes ressources, ils ne peuvent bénéficier d'aucun dispositif.

Nombreuses sont donc les personnes qui ont dû soit assumer seules le coût élevé de ces billets, soit renoncer à intégrer la fonction publique pour des motifs exclusivement économiques. Quel regard portez-vous sur cette inégalité, madame la ministre ? L'État ne pourrait-il pas intervenir pour que les Français d'outre-mer bénéficient d'un égal accès à ces concours ?

M. Alain Ferry. Ces dernières années, les charges fixes pesant sur les ménages ont considérablement augmenté du fait de la meilleure qualité des logements, du coût croissant des combustibles et de la présence, désormais incontournable, du téléphone, de la télévision et d'Internet. Tous ces biens sont devenus des standards de la vie courante, et ils devraient être accessibles à chacun. Malheureusement, de plus en plus de familles, touchées par la crise, n'arrivent plus à assumer ces dépenses.

Pour sortir de cette situation, une notion de droit universel au réseau, portée par des organisations caritatives comme le Secours catholique, pourrait être testée et élevée au niveau des services publics fondamentaux que sont l'éducation et la santé.

Aujourd'hui, chaque abonné à l'eau, au gaz ou à l'électricité paye un forfait, l'abonnement fixe qui couvre les coûts de construction et d'entretien du réseau, auquel s'ajoute une somme qui dépend du volume consommé. Il est normal que le prix de consommation varie avec les quantités utilisées. Cela responsabilise les usagers et il ne faut pas remettre en cause ce principe. En revanche, pour être accessibles à tous les ménages, les réseaux pourraient être tarifés en fonction du revenu de l'abonné. Aujourd'hui, chaque ménage paye au moins 500 euros par an, avant toute consommation, pour être simplement raccordé aux réseaux indispensables de la vie moderne. L'allocataire du RSA vivant seul y consacre environ 7 % de ses ressources, contre 4 % pour un smicard isolé, environ 1,5 % pour un ménage moyen d'une personne et 0,75 % pour un ménage disposant du double revenu moyen.

Pour mettre en œuvre un droit universel au réseau ne serait-il pas possible de prévoir une cotisation de 1,5 % du revenu, sous forme, par exemple, de 1,5 point de CSG avec un plafonnement pour les hauts revenus ? Cette règle simple, valable dans toutes les situations, assurerait l'égalité d'accès au réseau.

Mme Catherine Coutelle. Ma question porte sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Depuis 1993, l'État a reconnu devoir assurer l'accueil, l'information et l'orientation sur les questions concernant la sexualité, la préparation des jeunes à la vie de couple, l'entretien préalable à l'IVG, ainsi que l'accueil et le conseil pour les personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux. Pour assurer cette mission, l'État rembourse les établissements assurant ces entretiens à un tarif horaire de 8 euros, montant qui n'a pas changé depuis 2002.

Après un problème de financement en 2009, le Gouvernement avait signé avec le Planning familial une convention couvrant les années 2009 à 2011 pour la prise en charge d'une partie de ces missions. Cette convention prévoyait un financement de 2,6 millions : 2,1 millions sur le programme 106 et 0,5 million sur l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Avez-vous, madame la ministre, l'intention de relever le tarif horaire de 8 euros dont le faible montant grève le budget des associations ?

Par ailleurs, le financement du Planning relevant de l'Acisé est l'objet d'interprétations très variées selon les territoires et nécessite l'élaboration de dossiers très lourds. Ne serait-il pas possible de l'améliorer ?

L'évaluation des besoins existants a-t-elle été réalisée ?

Enfin, une nouvelle convention est-elle en préparation ? Et si oui, sur quelles bases ?

M. Denis Jacquat. Les différents intervenants ayant posé les questions que je voulais poser, j'éviterai la redondance !

M. Dominique Baert, président. Voilà une concision qui vous honore !

Mme Martine Pinville. De plus en plus d'enfants handicapés, notamment souffrant de troubles psychiques, sont scolarisés à la demande de leurs parents, mais les auxiliaires de vie scolaire sont en nombre insuffisant et n'ont pas toujours la formation requise. Quelles mesures envisagez-vous, madame la ministre, pour mieux accompagner ces enfants ?

Ensuite, vous nous avez dit que la réforme de la dépendance avait commencé. Lors de la discussion du PLFSS, vous nous avez annoncé un fonds de 50 millions d'euros pour les associations d'aide à domicile qui sont en grande difficulté. Mais les personnes âgées sont de plus en plus nombreuses et il y a urgence à organiser leur accompagnement. Il faut aussi assurer le lien entre leur domicile et les établissements, soutenir les aidants. Bref, un projet de loi inspiré par une vision globale de la dépendance est indispensable. Or, je ne vois rien de tel dans le PLF 2012.

Mme Bérengère Poletti. Selon certains de mes collègues, nous ne ferions jamais assez en matière de politique sociale. La France est pourtant l'un des pays qui fait le plus en la matière. Elle n'a pas à rougir de sa politique sociale.

Je salue l'action du Gouvernement qui a tenu les engagements du Président de la République, s'agissant de l'augmentation de l'AAH de 25 % en cinq ans.

Deux questions. La première portera sur les MDPH qui semblent sortir des difficultés rencontrées ces dernières années. L'adoption de la proposition de loi de M. Paul Blanc devrait leur permettre de connaître la sérénité en matière budgétaire et de mettre un terme à leurs contentieux avec l'État. Je souhaiterais avoir des précisions sur les critères qui ont présidé à l'affectation des crédits délégués aux MDPH.

La seconde concerne l'aide à domicile. Mme Bachelot m'a confié une mission sur ce sujet, et j'ai entendu certains collègues dire que cela ferait un rapport supplémentaire. C'est injuste : Mme la ministre a souhaité que des propositions lui parviennent avant l'examen du PLF et du PLFSS, ce qui atteste son intention de répondre très rapidement à certaines situations. Par amendement au PLFSS, nous avons ainsi réintroduit les familles en difficulté dans les publics fragiles. Quant au PLF, il prévoit un fonds doté de 50 millions pour aider les services à domicile, et j'aimerais avoir plus de précision sur ce fonds. Enfin, toujours dans le cadre du PLF, un amendement du Gouvernement prévoit l'expérimentation de tarifications différentes pour les services à domicile. L'Association des départements de France et l'IGAS ont proposé des pistes à cet égard. Que nous suggérez-vous dans ce domaine, madame la ministre ?

Mme Pascale Crozon. Les crédits du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » baisseront de 5 % en 2012. Si la présentation du budget met en avant la stabilité du financement des structures nationales, on note une baisse des financements aux associations locales : moins 3 % pour les 114 CIDFF, moins 2,5 % pour les 180 lieux d'écoute pour les femmes victimes de violence, moins 16 % pour les associations de lutte contre la prostitution.

Le décret d'application de l'article 99 de la loi portant réforme des retraites a été pris le 7 juillet dernier. Il demeure très en deçà de nos espérances. Cet article de loi prévoyait des sanctions financières allant jusqu'à 1 % de la masse salariale. Dans l'esprit de la présidente de la Délégation des droits des femmes, à l'initiative de l'article, la sanction présentait le double intérêt d'être dissuasive et d'apporter des ressources nouvelles pour financer des actions en faveur de l'égalité. Ces ressources nouvelles n'apparaissent pas dans le programme. À combien le Gouvernement les évalue-t-il ?

De plus, ce décret laisse une très large liberté d'appréciation pour l'application ou non de sanctions en l'absence d'accord. Quand allez-vous le modifier ?

J'en viens à la loi sur les violences. Là encore, derrière l'affichage, la « grande cause nationale » et le vote à l'unanimité, les cris d'alerte se multiplient pour dénoncer les difficultés d'application de la loi. En juillet dernier, soit un an après le vote de la loi, un comité de vigilance pointait que 80 ordonnances de protection avait été prises en Seine-Saint-Denis, mais seulement quatre en Seine-et-Marne. Après avoir réuni, dans mon département, les professionnels concernés et visité la chambre des affaires familiales du TGI de Lyon, j'ai senti un désarroi face à un nouvel instrument juridique, vécu comme un casse-tête, en raison surtout de l'absence de formation, d'effectifs et de directives. L'application de la loi est laissée à la sensibilité personnelle des magistrats et des policiers, ce qui est anormal. Comment pensez-vous faire évoluer la situation ?

Enfin, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée faisait l'objet d'une action à part entière dans le budget 2011, mais elle est aujourd'hui noyée dans l'action 11. Quels sont les crédits consacrés à cette sous-action ? Qu'allez-vous faire pour favoriser l'articulation des temps de vie ?

M. Guy Malherbe. La mise en place du CESU social se traduit par des économies non négligeables pour certains départements, mais pas pour les « plus pauvres » dans la mesure où les dépenses de l'APA qui dépassent 30 % de leurs recettes fiscales sont prises en charge intégralement par la CNSA. Je souhaiterais savoir si une réflexion est engagée sur un schéma de répartition du financement entre les départements et la CNSA afin de limiter ces effets contre-productifs pour les départements les plus pauvres, faisant l'effort de moderniser leur gestion des dépenses sociales ?

La plupart des maisons départementales des personnes handicapées ont atteint leur vitesse de croisière et ont surmonté les difficultés de fonctionnement rencontrées lors de leur mise en place, mais dans mon département de l'Essonne, le retard dans l'examen des dossiers est de six mois, et semble augmenter encore. Je souhaitais appeler l'attention du Gouvernement sur ce point.

M. Vincent Descoeur. La réforme de la dépendance a fait l'objet d'un large débat en 2011, mais sa mise en œuvre a été contrariée par un contexte économique et financier qui, pour reprendre les propos du Premier ministre, ne facilite pas le traitement dans l'urgence de cette question. Si quelques mesures sont prévues dans le projet de loi de finances, la question centrale du financement de l'APA par les départements demeure un sujet de préoccupation pour beaucoup d'entre eux. Dans l'attente de la mise en œuvre effective de la réforme, une première réponse avait été apportée par le Gouvernement en 2011 : trente départements choisis au regard de critères pertinents – potentiel fiscal, revenu moyen par habitant, population de plus de 75 ans – ont bénéficié de 75 millions d'euros – provenant d'un excédent de la CNSA. Or, il y a fort à craindre que la CNSA n'enregistre pas d'excédent cette année. Quelle réponse le Gouvernement envisage-t-il donc d'apporter à ces départements, principalement ruraux, dont les dépenses obligatoires continuent d'augmenter mécaniquement et dont les droits de mutation sont moins dynamiques ? Cette mesure, dont le Premier ministre a eu l'initiative, a été saluée comme une première réponse dans l'attente d'une réforme en profondeur du financement de l'APA, elle mériterait d'être reconduite.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale.* Monsieur Vercamer, le rapport ASS-RSA sera fait début décembre 2011.

Madame Girardin, je pense que vous avez voulu évoquer indirectement la situation de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales auquel s'adressent les ultramarins souhaitant préparer des concours administratifs dans ces secteurs. Vous aurez bientôt l'occasion d'interpeller M. Apparu sur ce sujet, qui concerne le programme 177 et relève clairement de ses responsabilités.

Madame Coutelle, pour le Planning familial, la convention 2009-2011 est prorogée d'un an. En 2012, nous travaillerons à une nouvelle convention pour trois ans, avec une simplification du double financement. Nous nous pencherons aussi sur l'augmentation souhaitable du tarif horaire.

Mme Poletti a accompli un excellent travail, qui nous a permis d'étayer une demande pouvant apparaître exorbitante dans le contexte budgétaire, et d'obtenir des arbitrages favorables – en particulier pour l'exonération des cotisations sociales sur les rémunérations des aides à domicile à destination des familles fragiles.

L'autorité de tarification est bien le département pour les services d'aide à domicile, qui ne sont d'ailleurs pas tous en difficulté. Certes, des erreurs de gestion ont parfois été commises et la question de la taille critique se pose – il faut regrouper ceux qui ont fleuri à partir d'initiatives individuelles. Il arrive que les services d'aide à domicile accomplissent des actes qui relèvent de la compétence des SIAD. Il faut donc recadrer les SAD : ils n'ont pas à donner de soins infirmiers. Enfin, face à la lourdeur des publics pris en charge, les services à domicile ont constaté la nécessité d'une professionnalisation.

S'agissant du fonds de restructuration des SAD, c'est la section IV de la CNSA qui va abriter les 50 millions, et nous allons très vite déléguer 25 millions. Il reviendra aux directeurs généraux d'ARS de piloter le comité régional qui va examiner les comptes financiers et les contraintes des services à domicile. Viendra ensuite le plan de retour à l'équilibre, en liaison avec les présidents de conseils généraux qui sont les premiers compétents en la matière. Nous sommes en train d'élaborer une circulaire, qui sera soumise à consultation. Nous souhaitons naturellement encore bénéficier de vos lumières sur ces questions.

Monsieur Malherbe, le versement de prestations sociales comme l'APA ou la PCH sous forme de CESU permet au département de contrôler en amont l'effectivité de la dépense. Même si certaines anomalies ont été constatées, les bénéficiaires ne peuvent utiliser ces allocations que pour rémunérer un service ou un emploi à domicile. Le centre de remboursement des CESU reverse le montant des chèques non utilisés, qui peuvent représenter 10 à 20 % de la prestation, au département, qui n'a donc plus à contrôler *a posteriori* la bonne utilisation des sommes versées ni à récupérer les sommes non utilisées. Ce système représente un gain financier pour la collectivité, grâce au concours de la CNSA. Le premier département qui l'a mis en place a économisé 17 % de l'APA, ce qui donne idée du coulage existant dans ce domaine. Mais seuls vingt départements l'utilisent, ce qui est encore trop peu.

La garantie offerte aux départements que leurs dépenses nettes d'APA ou de PCH ne dépasseront pas 30 % de leur potentiel fiscal protège la libre administration des collectivités locales. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé en juin, en réponse à une QPC engagée par plusieurs départements sur le financement par la solidarité nationale de l'APA et de la PCH, indépendamment du CESU. Pour l'APA, la garantie a bénéficié à moins d'une dizaine de départements par an, et à seulement quatre en 2000. Elle n'a jamais été mise en œuvre pour la PCH, compte tenu du niveau élevé de compensation de la dépense pour l'ensemble des départements.

Si, en première analyse, la mise en place du CESU ne semble pas intéressante financièrement pour le petit nombre de départements concernés par la garantie, ils y trouvent cependant leur compte, car on peut bénéficier de celle-ci une année, sans que ce soit nécessairement le cas l'année suivante. En outre, la mise en place du CESU procure des avantages, particulièrement pour le suivi des plans d'aide. C'est pourquoi le Gouvernement n'envisage pas d'articuler les deux dispositifs.

Mme Marie-Anne Montchamp, *secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion*. Madame Pinville, nous avons accompli un effort de scolarisation considérable depuis 2005. En se mobilisant, l'éducation nationale a réussi à accueillir 50 000 enfants handicapés supplémentaires, soit un total de 214 000. À la rentrée, on comptera 2 000 auxiliaires de vie scolaire de plus, dont les deux tiers sont d'ores et déjà recrutés. Le 8 juin, lors de la Conférence nationale du handicap, le Président de la République a annoncé que les enfants affectés d'un handicap psychique ou de troubles envahissants du développement seraient désormais accompagnés par des « assistants de scolarisation ». Ce changement de désignation correspond à une évolution du contrat de travail. Avec les associations, nous songeons à définir de nouveaux profils, ayant atteint un certain niveau de formation.

Cela dit, on ne peut résumer la situation de l'enfant handicapé en école ordinaire à son accompagnement par un AVS. Souvent, c'est l'école qui doit l'accompagner, et, si, souffrant d'un handicap lourd, il est confié à un établissement spécialisé, elle doit venir vers lui dans l'environnement qui lui est le plus favorable. Le souhait de voir augmenter le nombre d'AVS se fonde parfois sur une vision schématique de la scolarisation.

Madame Poletti et monsieur Malherbe, la compensation aux conseils généraux de la charge des MDPH a été portée à 57 millions, soit une augmentation de 10 millions. Ces crédits éteignent la dette contractée par l'État pour qu'on y embauche le personnel qui faisait défaut. À cet effort s'ajoute le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à hauteur de 15 millions, ce qui porte à 60 millions le concours financier de la CNSA aux conseils généraux. Au total, le concours national aux MDPH atteint 120 millions, soit 50 % des coûts engagés par les conseils généraux, ce qui semble l'épure du dispositif à atteindre. Cet effort sans précédent améliorera la situation de ces établissements et leur capacité de gestion. Chaque année, les services de l'État, par le biais des directions départementales de la cohésion sociale, mènent une enquête pour fiabiliser les données qui retracent l'évolution des effectifs et définissent les montants à verser. C'est ainsi qu'ils s'ajustent aux coûts de fonctionnement, qui sont très élevés.

Mme Claude Greff, *secrétaire d'État chargée de la Famille*. Monsieur Perrut, la famille joue en effet un rôle primordial dans l'éducation. À cet égard, le Gouvernement mène une politique volontaire, en versant 100 milliards de prestations. Pour rendre plus compatibles vie familiale et professionnelle, plusieurs structures accueillent les enfants non encore scolarisés. Nous atteindrons en 2012 l'objectif, fixé par le Président de la République, de 200 000 solutions de garde supplémentaires. Aux personnes dont les horaires professionnels sont atypiques, des solutions innovantes offrent des structures d'urgence, en cas de maladie des enfants ou des adultes qui les gardent. Le plan des métiers petite enfance est opérationnel. Le site de la CAF monenfant.fr a été repensé.

Le soutien à la parentalité se concrétise aussi au moyen de 101 réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAP). En 2009, 8 200 actions ont bénéficié à 540 000 parents. Le financement des REAL est prévu dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012, comme il le sera dans la COG 2013-2016. Leur budget, qui se situait à 8,5 millions en 2009, a atteint 9,5 millions en 2011.

La médiation familiale représente un mode alternatif de gestion des conflits. En 2009, 269 services ont accompagné 29 400 familles, pour un budget de 9,2 millions. Les 490 points information famille (PIF) sont autant de lieux d'information, de conseil et d'orientation. Je rappelle également l'existence des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), des conseils conjugaux et familiaux, financés à hauteur de 2,8 millions, et de 220 établissements d'information, de consultation et d'accueil destinés aux familles.

La visibilité de notre action est réelle. Depuis que j'ai le plaisir de travailler avec Mme Bachelot, j'ai instauré un site netecoute.fr, et un numéro vert, le 08 200 000, destinés à aider les parents à jouer leur rôle vis-à-vis des nouvelles technologies. L'implication du Parlement sur ces questions nous encourage à nous y intéresser encore davantage.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, *ministre des solidarités et de la cohésion sociale*. Monsieur Descoeur, les 75 millions prélevés sur la section 4 de la CNSA constituaient une aide exceptionnelle non reductible, conformément à l'arbitrage du Premier ministre. Les réserves de la CNSA sont estimées fin 2011, toutes sections confondues, à 57 millions, pour un budget total de 20 milliards. La question, chère au cœur de M. Méhaignerie, des relations entre l'État et les collectivités locales, pose le problème de la décentralisation à la française. Dans un pays comme la Suède, la collectivité décentralisatrice porte la responsabilité de la dépense et de la recette, alors que l'État français met en place des guichets gérés, avec plus ou moins de succès – on l'a vu dans le cas de l'AAH –, par les collectivités territoriales. Mais, même si la péréquation fonctionne mal, et que la décentralisation n'est pas parfaite, les Français accepteraient-ils que les prestations ne soient pas les mêmes dans le Cantal et en Île-de-France ?

Madame Billard, madame Crozon, les crédits de paiement du programme 137, inscrits en loi de finances pour 2011, ont augmenté de près de 2 millions, mais les 21 millions de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour 2011 ne l'ont été qu'à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Brunel portant sur 3 millions.

Le changement de nomenclature proposé en 2012 vise à simplifier et à mieux rendre compte de nos priorités. L'action 1.1 concerne l'égalité dans la vie professionnelle et économique, et l'action 1.2 l'égalité dans la vie politique et sociale. Quant à l'action 2, elle a été renommée, afin que son contenu, la promotion des droits, de la prévention et de la lutte contre les violences sexistes, apparaisse plus clairement.

Monsieur Ferry, la question du droit universel au réseau est quasi philosophique. En pratique, il faut aider les publics éloignés de l'emploi, particulièrement les titulaires du RSA, à accéder à certains services. Quand on cherche du travail, il est essentiel d'avoir un téléphone portable. C'est pourquoi, avec mes collègues Besson et Lefebvre, nous avons instauré un tarif social du téléphone mobile, qui permet, en acquittant dix euros par mois, de disposer de quarante minutes de communication et de passer quarante SMS. En outre, la convention que nous avons signée avec les principaux opérateurs – Orange, Bouygues et SFR –, exclut tout frais d'activation ou de résiliation. Nous avons mis en œuvre la même démarche pour l'internet haut débit. Votre préoccupation a donc été prise en compte, dans une démarche qui vise à faciliter la recherche d'emploi et la socialisation.

Madame Poletti, au-delà de l'aide d'urgence, qui sera portée par le fonds, nous sommes face à un réel problème de tarification différenciée, que nous avons cerné quand nous avons réfléchi ensemble aux services à domicile. Les départements ont entamé un travail à ce sujet. Dans ce cadre, j'ai rencontré M. Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France. Pour l'heure, il nous manque un support législatif, mais le problème sera résolu dans le PLF.

M. Dominique Baert, *président*. Je vous remercie.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2011 à 17 heures), sur la mission Solidarités et de la cohésion sociale, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

Article 32 : Crédits du budget général – État B

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial des crédits de la Solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances. Je préconise l'adoption des crédits de l'ensemble de la mission, en hausse de 2,9 % par rapport à 2011, et ce malgré un contexte budgétaire très contraint. Je note en effet que l'effort en direction des plus faibles de nos concitoyens est maintenu.

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

*
* *

Article 61

Financement du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs

Texte du projet de loi :

Pour l'année 2012, par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le fonds national des solidarités actives finance la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1 du même code.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article reconduit la modalité de financement dérogatoire du revenu de solidarité active (RSA) versé aux jeunes actifs de moins de 25 ans remplissant une condition d'activité professionnelle préalable, catégorie éligible à ce revenu depuis le 1^{er} septembre 2010.

En effet, contrairement au dispositif de droit commun qui prévoit un financement par le département du RSA « socle » (part du RSA versé correspondant à la part forfaitaire du revenu garanti, ex-revenu minimum d'insertion ou ex-allocation de parent isolé) et un financement par le fonds national des solidarités actives (FNSA) du RSA servi en complément des revenus d'activité (part du RSA versé correspondant à la part du revenu garanti qui est variable selon les revenus d'activité), l'intégralité du RSA versé aux jeunes de 18 à

24 ans a été prise en charge par le FNSA en 2010 et continue à l'être en 2011. L'article proposé vise à maintenir ce financement pour 2012 ; la mise en place récente du RSA jeunes et le caractère encore progressif de la montée en charge de ce nouveau dispositif ne permettant pas de déterminer, de manière suffisamment fiable et précise, la part respective que représentera, en régime de croisière, les volets « socle » et « activité » du RSA jeunes.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de permettre, pour une année supplémentaire, le financement intégral par le fonds national de solidarité active (FNSA) du RSA en faveur des jeunes actifs.

I.- LE PRÉSENT ARTICLE DÉROGE AU RÉGIME DE DROIT COMMUN EN PRÉVOYANT UN FINANCEMENT DU RSA « JEUNES » PAR LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ ACTIVE

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles dispose que : *« le revenu de solidarité active est financé par le fonds national des solidarités actives (...) et par les départements ».*

En effet, le RSA comporte une partie « socle » qui regroupe l'ancien revenu minimum d'insertion (RMI) et l'ancienne allocation de parent isolé (API) est versée aux bénéficiaires sans activités ou reprenant une activité depuis moins de trois mois. Le RSA « socle » est financé par les départements. Ceux-ci bénéficient de compensations de la part de l'État depuis le transfert du RMI aux conseils généraux en 2004. Ils bénéficient également d'une quote-part de TIPP, octroyée par l'État pour financer le service de l'ex-API intégrée dans le RSA « socle ».

La partie « activité » est financée par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) grâce à une taxe de 1,1 % sur les produits de l'épargne et à une dotation budgétaire.

Le financement du RSA « jeunes actifs » - annoncé par le Président de la République lors de son discours du 29 septembre 2009 – déroge à cette règle depuis son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010. En effet, le FNSA prend en charge l'intégralité du financement, s'établissant à 31 millions d'euros en 2011 et estimé à 69 millions d'euros pour 2012.

Il est proposé de proroger ce régime dérogatoire d'une année. En effet, le Gouvernement fait valoir qu'il n'est pas encore possible d'estimer les montants respectifs de RSA « socle » et de RSA « activité » concernant les jeunes actifs afin de transférer la partie « socle » aux départements et de prévoir une compensation fidèle à la réalité des coûts.

II.- LE RSA POUR LES JEUNES A VOCATION À REJOINDRE LE DROIT COMMUN

À la suite de sa montée en charge, le financement du RSA en faveur des jeunes actifs rejoindra le droit commun. La partie « socle » sera financée par les conseils généraux. La compensation financière sera alors déterminée au vu des montants qui auront été alloués aux bénéficiaires par le FNSA dans chaque département.

La partie « activité » demeurera financée par le FNSA.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte l'article 61 sans modification.***

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Thomas Fournier d’Hennezel, directeur adjoint au Cabinet de Mme Roselyne Bachelot-Narquin ;

– M. Fabrice Perrin, consultant budgétaire au Cabinet de Mme Roselyne Bachelot-Narquin ;

– M. Maxime Durier, consultant parlementaire au Cabinet de Mme Roselyne Bachelot-Narquin ;

– Mme Émilie Delpit, directrice de cabinet de Mme Montchamp au Financement du handicap et de la dépendance

– Mme Sabine Fourcade, directrice générale de l’action sociale à la DGCS

– M. François Carayon, directeur des ressources humaines à la direction des Affaires financières, informatiques, immobilières et des services

– M. Charles Baudoux, secrétaire général de l’Agence Française de l’Adoption (AFA)

– Mme Marie-Paule Blachais, directrice générale du Groupement d’intérêt public Enfance en danger (GIPED)

– M. Philippe Calmette, directeur général de FEGAPEI, accompagné de Mme Marie Aboussa, M. Jean-Dominique Tortueux et Mme Anne-Lise Farkoa

– Mme Christel Prado, présidente d’UNAPEI

– M. Thierry Nouvel, directeur général d’UNAPEI

– M. Patrick Gohet, président du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).