



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 45

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. NICOLAS SANSU

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHIFFRES CLÉS	7
CHAPITRE PREMIER : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : DES CRÉDITS AJUSTÉS À LA MONTÉE EN CHARGE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)	9
I.– LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN 2013	9
A.– L'AUGMENTATION DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT.....	9
B.– LES RECETTES CROISSANTES DU FNSA	11
1.– Une contribution sociale en augmentation.....	12
2.– La baisse concomitante de la dotation budgétaire	12
C.– LES DÉPENSES DU FNSA	13
II.– LES AUTRES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	15
A.– LES CRÉDITS D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET D'EXPÉRIMENTATION.....	15
1.– Les crédits d'économie sociale et solidaire	15
2.– Les « autres expérimentations ».....	16
B.– L'AIDE ALIMENTAIRE.....	16
C.– LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL	17
CHAPITRE II : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	19
I.– LES CRÉDITS POUR ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS : UNE STABILITÉ GLOBALE DES CRÉDITS	20
II.– PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UNE HAUSSE DES CRÉDITS	21
A.– LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS.....	21
B.– LES AUTRES DÉPENSES	22
CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : DES MOYENS CROISSANTS EN 2013	25
I.– LA CROISSANCE DES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	26
A.– L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....	27
B.– L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ	29
II.– L'AUGMENTATION DES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	30
III.– UNE DOTATION AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) EN AUGMENTATION	31

IV.– LES CRÉDITS DE COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES	32
A.– LE SOUTIEN AUX INSTITUTS NATIONAUX DE JEUNES DÉFICIENTS SENSORIELS	32
B.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES	32
V.– LES CRÉDITS DE PILOTAGE DU PROGRAMME	33
CHAPITRE IV : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	35
I.– LES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE	36
II.– LA PROMOTION DES DROITS, LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES	37
III.– LES ACTIONS DE SOUTIEN, D'EXPÉRIMENTATION EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	38
CHAPITRE V : LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	39
I.– LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS	40
II.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
<i>Article 70 : Financement par le fonds national des solidarités actives des aides exceptionnelles de fin d'année versées aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs en 2013</i>	<i>45</i>
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	51
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

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.

Au 1^{er} novembre 2012, 48 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** traduit l'engagement budgétaire de l'État en faveur de la solidarité, dans le cadre plus global des politiques publiques de cohésion sociale. Les actions menées revêtent en effet une dimension fortement interministérielle, retracée à travers les documents de politique transversale « Inclusion sociale » et « Égalité entre les femmes et les hommes ».

Le périmètre de la mission a évolué cette année pour les programmes 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales et 106 Actions en faveur des familles vulnérables.

Trois nouvelles actions sont créées sur le programme 304 : à compter de 2013, l'action 12 *Économie sociale et solidaire* sera dédiée exclusivement aux actions relatives au soutien et au développement de l'économie sociale et solidaire. Les actions relatives aux autres expérimentations en matière sociale sont inscrites sur une action 13 *Autres expérimentations*. Par ailleurs, deux nouvelles actions en provenance du programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables sont également créées sur le programme 304, l'action 14 *Aide alimentaire* et l'action 15 *Qualification en travail social*.

À compter de 2013, le programme 106 intègre le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), auparavant portés par le programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.

Les autres modifications de maquette sont internes à chaque programme.

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

– le programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales, dont les crédits de paiement s'élèvent à 404 millions d'euros contre 453 millions d'euros en 2012 (– 10,8 %) et ne représentent plus que 3 % de ceux de la mission, la demande de crédits s'adaptant au rythme de la montée en charge du RSA, compte tenu de l'augmentation des ressources du fonds national des solidarités actives ;

– le programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables bénéficie de 1,8 % des crédits de paiement de la mission, avec 244,6 millions d'euros (+ 4,6 %). Les dotations augmentent du fait du financement de la protection des enfants et des familles vulnérables ;

– le programme 157 Handicap et dépendance concentre, avec 10 481,6 millions d’euros, plus de 83 % des crédits de paiement de la mission. L’augmentation des dotations est de 6,3 %, notamment du fait de la revalorisation de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

– le programme 137 Égalité entre les femmes et les hommes est doté de 23,3 millions d’euros (+ 14,8 %). Des dotations sont réservées en 2013 à des expérimentations ciblées ;

– enfin, le programme 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative 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 1 560,1 millions d’euros de crédits de paiement pour 2013 (+ 5,3 %), il représente 11,6 % du volume de la mission.

Les crédits de la mission s’élèvent à 13,40 milliards d’euros. Ils augmentent de 5,6 %.

La répartition des dotations entre les programmes est déséquilibrée, le programme Handicap et dépendance représentant 11,2 milliards soit plus de 83 % des dotations.

L’évolution des crédits résulte, cette année encore, à titre principal, de la diminution des dotations au programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales et de l’accroissement des crédits du programme 157 Handicap et dépendance. C’est donc une augmentation « automatique », due à la meilleure prise en charge des bénéficiaires de l’AAH, grâce notamment à un meilleur traitement des demandes par les MDPH qui explique la croissance des crédits de cette mission, et non la mise en œuvre de politiques publiques innovantes.

Le rapporteur spécial attire l’attention du Gouvernement sur la nécessité de transformation des modalités d’accès aux allocations (non recours au RSA activité et RSA jeunes) et la nécessité de revalorisation des minima sociaux. Ces nécessités pourront prendre corps dans le cadre d’un plan global que le Gouvernement a annoncé pour l’année 2013.

CHIFFRES CLÉS

Le présent projet de loi de finances prévoit d'assurer une hausse des crédits consacrés à la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** et ce, malgré la situation difficile des finances publiques dans un contexte économique et social contraint.

Les crédits de paiement de la mission devraient augmenter de 5,6 % après une augmentation de 2,6 % en 2012, et atteindre 13,4 milliards d'euros.

La diminution de la dotation budgétaire au fonds national de solidarité active (FNSA) finançant le revenu de solidarité active (RSA) se poursuit afin de s'ajuster à la montée en charge réelle du dispositif. Les crédits diminuent de 10,8 %. Le FNSA va être amené à financer la prime de Noël au moyen de dotations inscrites dès la loi de finances initiale. Il disposera pour ce faire d'une augmentation de ses ressources issues du prélèvement social sur les revenus de placement. Pour autant, la trésorerie du FNSA devrait être ramenée à l'étiage fin 2012 (100 millions).

Dans l'autre sens, 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) impactent le programme Handicap et dépendance, dont les crédits sont prévus en augmentation de 6,31 %.

Un effort particulier est mené en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, avec une augmentation de 14,8 % des dotations.

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

Le programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales voit ses crédits suivre la charge du revenu de solidarité active (RSA), compte tenu de financements assurés par le fonds national des solidarités actives, à partir de contributions directement affectées. 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 2012 et 2013 est la suivante.

PROGRAMME 304 : DOTATIONS EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	AE		CP	
	2012	2013	2012	2013
11 – Revenu de solidarité active	422,2	373	447,2	373
12 – Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	6		6	
12 – Économie sociale et solidaire		5		5
13 – Autres expérimentations		1		1
14 – Aide alimentaire		23		23
15 – Qualification en travail social		2,1		2,1
Total	428,2	404	453,2	404

Source : projet annuel de performances 2013

I.- LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN 2013

A.- L'AUGMENTATION DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT

Le revenu de solidarité active (RSA) a été généralisé en France métropolitaine le 1^{er} juin 2009, puis étendu aux départements et à certaines collectivités d'outre-mer le 1^{er} janvier 2011, et enfin étendu également à Mayotte le 1^{er} janvier 2012 dans le cadre de la départementalisation de ce territoire.

Le RSA a été étendu aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans depuis le 1^{er} septembre 2010 en métropole et depuis le 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre mer, avec une condition d'activité préalable, fixée à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande.

Le RSA, qui autorise de manière pérenne le cumul entre ce minimum social et les revenus du travail, poursuit cinq objectifs : offrir des moyens minimum d'existence à toute personne privée de ressources ; faire en sorte que chaque heure travaillée se traduise pour l'intéressé par un accroissement du revenu disponible et ce, dès la première heure travaillée ; compléter les ressources des personnes exerçant une activité pour réduire la prévalence de la pauvreté au sein de la population active occupée ; améliorer la prise en charge des plus démunis à travers le suivi et l'accompagnement personnalisé vers l'emploi ; et simplifier les mécanismes de solidarité de façon à les rendre plus lisibles.

Plus de 2 millions de foyers sont bénéficiaires du RSA.

Le financement du RSA est conjointement assuré par les départements et l'État.

La plus grande part du financement incombe aux départements, au titre de leur compétence en matière d'insertion, de la charge de la prestation garantissant un revenu minimum, prestation allouée jusqu'à ce que les ressources du foyer soient supérieures à un montant forfaitaire fixé au regard de la configuration familiale. Il s'agit du RSA socle. En PLF 2013, le montant total de la compensation, pérenne et non pérenne, au titre du RSA financée par de la TIPP s'établit à 5 861 millions d'euros.

Une plus faible part incombe à l'État par l'intermédiaire du fonds national des solidarités actives (FNSA), dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit de la part de la prestation complétant les revenus du travail et visant à garantir la progression de l'ensemble des ressources des bénéficiaires en lien avec leurs revenus d'activité ; autrement dit le RSA activité.

Le FNSA est d'abord financé à titre principal par une recette fiscale intégralement affectée au fonds (contribution sociale additionnelle sur les produits de placement et les revenus du patrimoine), complétée par une dotation budgétaire de l'État qui représente la totalité de l'action 1.

La contribution de l'État du programme 304 intervient ainsi comme une subvention d'équilibre et garantit la neutralité de la gestion de cette prestation, servie pour compte de tiers, pour la trésorerie des organismes de la branche famille (CNAF et CCMSA) chargés des versements du RSA.

Par exception, le FNSA finance depuis 2010 la totalité des dépenses afférentes au RSA jeunes (c'est-à-dire celles relatives au RSA socle et au RSA activité) ainsi que, depuis 2011, les aides exceptionnelles de fin d'année à la charge de l'État versées à certains allocataires du revenu de solidarité active (prime de Noël).

À compter de 2013, le FNSA financera également, comme le prévoit l'article 70 du présent projet de loi de finances, la seconde composante de la prime de Noël, destinée aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATR).

B.- LES RECETTES CROISSANTES DU FNSA

Les deux dépenses nouvelles (prime de Noël et RSA jeunes) seront financées par l'accroissement de la recette fiscale dont bénéficie le FNSA. À la suite de la hausse globale de deux points des prélèvements sociaux sur le capital décidée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, les contributions additionnelles aux prélèvements sociaux affectées au FNSA verront en effet leur taux passer de 1,10 % à 1,45 %. La mesure proposée consiste à transférer au FNSA l'équivalent de 0,35 point de prélèvement social sur le capital attribué jusque-là à la branche vieillesse.

DÉTAIL DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DÉPENSES DU FNSA

*Au 17 octobre 2012
(en millions d'euros)*

	2012		Prévision 2013
	Prévision 2012 initiale	Prévision 2012 révisée Automne	
Dépenses RSA	1 975	2 154	2 241
Dont RSA activité	1 559	1 467	1 506
Dont RSA jeunes	69	20	27
Dont RSA DOM + RSTA + Mayotte	190	188	191
Dont aide personnalisée de retour à l'emploi	98	51	15
Prime de Noël		388	465
Dont frais de gestion	59	40	37
Sources de financement	1 975	2 154	2 253
Dont budget de l'État – Programme 304	528,8	233	373
Dont contribution additionnelle de 1,1 %	1 235	1 398	1 399
Dont contribution supplémentaire de 0,35 %		145	481
Dont produits financiers		1	
Excédent			12
Prélèvement trésorerie	211	377	

Source : Direction générale de la cohésion sociale

L'augmentation de la fraction de prélèvement social affectée au FNSA prévue par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, répond à la nécessité de financer l'élargissement des missions du Fonds national des solidarités actives (FNSA) avec la pérennisation des primes de Noël

versées aux bénéficiaires de différents dispositifs de solidarité (RSA, allocation spécifique de solidarité, allocation équivalent retraite et allocation transitoire de solidarité), sachant par ailleurs que le FNSA compte déjà parmi ses ressources une contribution additionnelle de 1,1 % assise sur les revenus du capital et les produits de placement.

1.– Une contribution sociale en augmentation

En 2012, les recettes de la contribution sociale de 1,1 % sur les revenus de placement et de patrimoine sont estimées à 1 398 millions d’euros, soit un rendement plus favorable, de 163 millions, que celui attendu lors de l’élaboration du PLF 2012. Il convient d’observer toutefois que cette évolution comprend le dernier versement de la taxe (24 millions) à la fin du mois de décembre 2011 mais perçu par le FNSA le 2 janvier 2012 au titre de 2011.

Dès 2012, une partie de la hausse de 2 points des prélèvements sociaux sur le capital sera transférée au FNSA sous la forme d’une majoration de 0,35 point du taux des contributions additionnelles qui lui sont affectées. Pour la première fois cette année, la dépense correspondant à la prime de Noël est inscrite dans le projet de loi de finances initiale. Cette revalorisation de 0,35 point permettra ainsi au FNSA de prendre en charge le financement intégral de la prime de Noël.

La réaffectation partielle du produit correspondant à la hausse de deux points du prélèvement social sur le capital est d’un rendement estimé à 145 millions en 2012.

En effet, la totalité de la dépense au titre de la prime de Noël versée aux bénéficiaires de l’allocation spécifique de solidarité (ASS), de l’allocation équivalent retraite (AER) et de l’allocation transitoire de solidarité (ATS) – traditionnellement financée par le fonds de solidarité (FDS) – est affectée au FNSA qui porte déjà depuis 2011, conformément à l’article 82 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, le financement de la prime de Noël versée aux bénéficiaires du « RSA socle ».

Ce regroupement du financement de la prime de Noël au sein du FNSA permettra pour la première fois de disposer d’une présentation unifiée de cette prestation. Pour 2013, les recettes attendues de la contribution additionnelle sont estimées à 1 880 millions.

2.– La baisse concomitante de la dotation budgétaire

La contribution de l’État à l’équilibre du FNSA est prévue pour 2013 en diminution, à 373 millions d’euros contre 447 millions d’euros en 2012. En gestion, la subvention de l’État devrait être ramenée à 233 millions en 2012 : en pratique, l’intégralité de la subvention de l’État (378,37 millions d’euros) a été versée au FNSA, le recouvrement de 145 millions de prélèvement social sur le capital venant en déduction de cette dépense.

En définitive, le solde de la trésorerie du FNSA devrait être ramené à 100 millions fin 2012 et 112 millions fin 2013 alors qu'il s'élevait à 477,02 millions au début de 2012.

Cette prévision s'appuie sur une dynamique contenue des bénéficiaires du RSA socle. Or, la situation sociale et économique très dégradée pousse à une dynamique plus forte que les 3 % escomptés, sauf à faire basculer un nombre plus important de bénéficiaires du RSA socle vers l'AAH. Au total, il est probable que la trésorerie du FNSA sera un peu plus asséchée que prévu.

C.- LES DÉPENSES DU FNSA

La prévision de dépense globale du FNSA pour 2013 est estimée à 2 241 millions d'euros dont 1 506 millions au titre du RSA activité, 27 millions pour le RSA jeunes, 191 millions pour le RSA DOM, 15 millions pour l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et 465 millions de primes de Noël.

La prévision de dépenses du RSA activité pour 2013, soit 1 506 millions, repose sur l'hypothèse de la poursuite d'une hausse annuelle de 1,6 % du nombre de bénéficiaires, constatée sur une période de référence de 12 mois (mars 2011 à février 2012). La projection obtenue devrait conduire à un nombre moyen de 683 232 bénéficiaires en 2013. La prévision de dépense du RSA activité intègre également l'hypothèse d'une revalorisation de 1,75 %, correspondant au montant prévisionnel de l'inflation en 2013.

Le nombre moyen de bénéficiaires en France métropolitaine augmente, il est passé de 515 000 en 2009 à 662 365 en 2011 et la prévision est de 674 557 en 2012.

Le montant moyen mensuel de l'allocation est passé de 165 euros en 2009 à 178 euros en 2011 et la prévision est de 183,70 euros en 2013.

La prévision de dépenses du RSA jeunes en 2012 a été revue à la baisse en considération du taux moyen de progression mensuelle observé depuis 2011 et s'établit à 20 millions. La prévision de dépenses pour 2013, estimée à 27 millions, repose sur l'hypothèse d'une poursuite de cette tendance.

Ces chiffres, qui concernent le RSA activité et le RSA socle, démontrent l'échec de ces dispositifs qu'il convient de réformer profondément.

Outre-mer, le déploiement du RSA concerne d'une part le RSA outre-mer et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA).

Le RSA est entré en vigueur le 1er janvier 2011 dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, selon des modalités identiques à celles de la métropole. La prévision de dépense pour 2013, de 153 millions d'euros, repose sur la prise en compte de l'évolution mensuelle observée sur la période de mai 2011 à mars 2012 et tient compte également de la bascule dans le dispositif du RSA activité d'une part des

bénéficiaires du RSTA, à l'occasion de l'extinction au 31 décembre 2012 de cette prestation temporaire.

Le déploiement du RSA dans les départements et collectivités d'outre mer s'articulera jusqu'à la fin 2012 avec le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), institué dans l'attente des mesures d'adaptation du RSA, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à La Réunion. Le financement de cette période transitoire est assuré depuis 2011 par le FNSA, et les droits au RSTA seront définitivement éteints au 31 décembre 2012. La projection de la dépense de RSTA, évaluée à 37 millions d'euros en 2013, a été élaborée à partir d'hypothèses de décroissance du nombre de dossiers traités jusqu'à l'extinction du dispositif.

Le RSA est entré en vigueur à Mayotte le 1er janvier 2012, selon des taux adaptés à la situation spécifique de ce nouveau département, pour un coût estimé à 1 million d'euros en 2013.

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) est destinée à aider les bénéficiaires du RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle (emploi ou formation), et doivent fréquemment, à ce titre, soutenir de nouvelles dépenses d'automobile, de garde d'enfants, de vêtements. L'APRE a vocation à permettre un traitement individualisé, notamment en ce qui concerne les aides à la mobilité. 15 millions sont prévus pour l'APRE en 2013, qui doivent permettre de maintenir un niveau de dépenses effectives de 70 millions, compte tenu des niveaux de consommation antérieurs et des réserves de trésorerie dont disposent les organismes gestionnaires de l'APRE.

Enfin, la prime de Noël, instaurée en 1998, a été depuis reconduite chaque année. Elle bénéficie à certains allocataires du revenu de solidarité active (ceux qui bénéficient du RSA socle, ex-RMI ou ex-API) d'une part ; et d'autre part les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS).

Cette seconde composante de la prime de Noël était financée par le Fonds de solidarité (FDS) ainsi que, depuis 2011, les aides exceptionnelles de fin d'année accordées par l'État à certains allocataires du revenu de solidarité active.

À compter de 2013, le financement de ces aides est inscrit en loi de finances initiale pour 465 millions. Le coût de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RSA est ainsi estimé en 2013 à 394 millions. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'une croissance de 3 % du nombre de bénéficiaires du RSA socle de 2012 à 2013 et d'un maintien à l'identique du montant versé en 2011, soit 152,45 euros pour une personne seule.

Ce maintien du montant vient en contradiction avec la volonté affichée du Gouvernement de soutenir les plus fragiles de notre société. La revalorisation des minima sociaux entraînera une demande des associations, des organisations syndicales, d'un parallélisme pour la prime de Noël et ce n'est que justice.

Par ailleurs, dans un souci de lisibilité et de simplicité du dispositif, le FNSA prendra également en charge à partir de 2013 la composante de la prime de Noël jusque-là financée par le Fonds de solidarité. Le coût de cette prise en charge est estimé à 71 millions.

L'attention du Rapporteur spécial a été attirée sur la situation des entreprises d'insertion (EI) et sur les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) qui bénéficient d'une aide au poste.

Ces aides au poste bénéficient d'un cofinancement du fonds social européen (FSE) dont les crédits sont rattachés par voie de fonds de concours sur le programme 102 Accès et retour à l'emploi.

La dotation budgétaire prévue en 2013 est de 140 millions, auxquels s'ajoutent 25 millions du FSE. Les EI et ETTI permettent de remédier aux défaillances des systèmes éducatif et économique qui produisent de l'exclusion sociale et professionnelle structurelle. Les entreprises EI et ETTI considèrent que la dotation budgétaire de 165 millions est révélatrice d'un sous-financement dans la mesure où le coût du poste EI est évalué à 9 681 euros alors que le financement socle devrait s'élever à 13 356 euros ; et où le coût du poste ETTI est évalué à 51 000 euros alors que le financement socle devrait s'élever à 53 724 euros.

Au total, les entreprises d'insertion revendiquent une dotation budgétaire de 225 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial observe qu'une fraction non négligeable des personnes en parcours d'insertion salariées dans les EI et ETTI sont des bénéficiaires du RSA activité. Il juge donc souhaitable un effort budgétaire en faveur des EI et ETTI, effort rendu possible par la réduction significative de la subvention d'équilibre accordée par l'État au FNSA.

II.- LES AUTRES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

A.- LES CRÉDITS D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET D'EXPÉRIMENTATION

À compter de 2013, le fléchage de crédits sur l'action 12 *Économie sociale et solidaire* du programme 304 a pour conséquence que les actions relatives aux autres expérimentations en matière sociale sont inscrites sur une action 13 *Autres expérimentations*. Globalement, les dotations sont inchangées, à 5 981 487 euros en AE et CP.

1.- Les crédits d'économie sociale et solidaire

Le Gouvernement compte un ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la consommation, M. Benoît Hamon. En appui des objectifs définis par le nouveau

ministre, une nouvelle action 12 a été créée au sein du programme 304, pour porter les crédits destinés à soutenir le développement du secteur, à favoriser l'émergence de nouveaux modèles économiques de développement, à appuyer les capacités d'innovations des entreprises associatives, coopératives et mutualistes, et à favoriser l'expérimentation, en lien avec les orientations européennes pour l'entrepreneuriat social.

5 millions de crédits sont prévus à raison de 175 000 euros pour le fonctionnement et 4 825 000 pour les interventions.

Le premier poste concerne les frais de fonctionnement du réseau des correspondants régionaux de l'économie sociale et solidaire pour leurs frais de déplacement, d'animation et de communication.

Les subventions sont destinées d'une part aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) pour 1 million d'euros afin de soutenir le rôle central des CRESS dans le développement territorial de l'ESS et leur appui dans l'agrégation des données sur le secteur, ainsi que la mise en place et l'évaluation d'expérimentations sociale portées par les acteurs de l'ESS et, d'autre part, aux acteurs de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations ou autres organismes intervenant dans le même secteur), pour 3,8 millions, notamment en appui de leur mobilisation dans le cadre des politiques de développement des emplois d'avenir et des contrats de génération.

2.– Les « autres expérimentations »

Les crédits dédiés aux autres expérimentations en matière sociale sont ramenés à 981 487 euros de moyens d'intervention en 2013, en conséquence du fléchage de la majeure partie des moyens sur l'économie sociale et solidaire.

Ils concernent le soutien au fonctionnement de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), au développement de démarches d'ingénierie sociale et au soutien d'autres expérimentations visant le maintien du lien social dans les territoires et leur évaluation.

B.– L'AIDE ALIMENTAIRE

L'action 14 *Aide alimentaire* est créée par transfert du programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables. Cette modification de la maquette budgétaire trouve sa justification dans le fait que l'aide alimentaire s'adresse à des publics en situation de précarité ou d'exclusion.

L'ensemble de ces financements contribue à assurer la mise à disposition d'une aide alimentaire à plus de 3 millions de bénéficiaires se traduisant par la fourniture d'environ 800 millions de repas par an.

La mise à disposition aux usagers de l'aide alimentaire est assurée en France par plusieurs réseaux associatifs d'envergure nationale, ainsi que par des associations locales approvisionnées par les associations nationales.

Le montant prévu pour l'aide alimentaire en 2013 est de 22,98 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement à raison de 17,89 millions pour l'aide alimentaire nationale et 5,09 millions pour l'aide alimentaire déconcentrée.

L'aide alimentaire nationale est destinée pour l'essentiel, à l'achat de denrées dans le cadre du programme national d'aide alimentaire (PNAA) complémentaire du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Ces achats sont réalisés par FranceAgriMer, établissement public sous tutelle du ministère chargé de l'Agriculture, au profit des têtes de réseaux associatives œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire, désignées par le Gouvernement. Il s'y ajoute l'aide aux associations qui interviennent dans la collecte, le tri, le stockage, la transformation et la mise à disposition des autres réseaux des denrées surproduites, invendues ou retirées du marché conformément à la réglementation européenne.

À la lumière de l'évolution négative du PEAD (baisse des crédits et augmentation du périmètre), les crédits dédiés à l'aide alimentaire seront, à n'en pas douter, insuffisants.

Le Gouvernement devra agir, conformément à l'exigence des associations de solidarité (Croix rouge, Secours populaire français, Restos du cœur, Secours catholique...) pour obtenir un relèvement du PEAD sauf à devoir compléter les crédits dans le cadre de l'action 14.

C.– LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL

Le montant de crédits prévus en 2013 pour la qualification en travail social est de 2,1 millions d'euros de crédits d'intervention. Ils sont prévus pour financer des actions de développement des ressources pédagogiques nationales et d'appui au développement de l'emploi social, dont le soutien financier aux associations représentatives du secteur, des actions de structuration et de recherche dans le champ du travail social, des actions de professionnalisation, notamment de formateurs de terrain et tuteurs référents de sites qualifiants pour l'accueil en stages pratiques « apprenants » des étudiants en travail social, des actions de soutien aux partenariats locaux.

CHAPITRE II : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Les actions financées par le programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables sont 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, et, depuis 2013, à la prévention des risques chez les jeunes en difficulté, par des dispositifs d'accueil de proximité, d'écoute et d'orientation vers des structures adaptées.

Il s'agit presque en totalité de crédits d'intervention.

L'action de soutien en faveur des familles monoparentales n'est maintenue que pour traiter d'éventuels restes à payer d'allocation de parent isolé, puisque le revenu de solidarité active (RSA) s'est substitué à l'API en 2011.

L'évolution proposée des crédits par action de 2012 à 2013 est la suivante.

PROGRAMME 106 : DOTATIONS EN AE ET CP EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Total pour 2012	Total pour 2013
01 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	10,8	15,1
02 – Soutien en faveur des familles monoparentales	0	0
03 – Protection des enfants et des familles	223	229,5
Total	233,9	244,6

Source : projet annuel de performances

Les crédits demandés au titre du programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables s'élèvent donc à 244,6 millions d'euros pour 2013 à comparer à 233,9 millions en 2012 (+ 4,6 %). L'augmentation des crédits est le fait de l'action 1 qui incorpore en 2013 le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), auparavant portés par le programme 177.

Les dotations du programme sont réparties en deux actions : le premier niveau d'intervention est celui de la prévention et de l'accompagnement, qui vise à permettre aux deux parents de continuer d'assurer leur responsabilité éducative, en aidant ceux qui le souhaitent à résoudre leurs difficultés passagères dans l'éducation de leurs enfants (action 1 *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents*) ; le second niveau concerne la protection des enfants ou des adultes vulnérables en danger ou en risque de maltraitance ou de délaissement (action 2 *Protection des enfants et des familles*).

I.- LES CRÉDITS POUR ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS : UNE STABILITÉ GLOBALE DES CRÉDITS

Ces crédits financent les services de médiation familiale qui proposent aux couples un cadre pour la résolution de leurs conflits dans l'intérêt de l'enfant, soit par exécution de décisions judiciaires (un tiers des mesures), soit à l'initiative des intéressés ; les actions de médiation familiale mises en œuvre par des associations, qui ont pour objet d'aider les parents à trouver un accord sur l'éducation conjointe de leur(s) enfant(s) ; les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) qui soutiennent et fédèrent des actions innovantes pour aider les parents.

En outre, le réseau des 220 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) sont conventionnés et subventionnés par l'État (DDI) en vertu du décret du 23 mars 1993, pour leur permettre d'accomplir les missions suivantes : accueil, information et orientation de la population sur les questions relatives à la sexualité ; préparation des jeunes à la vie de couple ; entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse ; accueil et conseil aux personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux.

Au-delà de cette aide au fonctionnement au réseau (EICCF), la problématique des grossesses précoces, et son corollaire qu'est l'IVG des mineures, devrait bénéficier d'un dispositif particulier.

Certains conseils généraux, en lien avec les CPAM et des associations telles que le planning familial, ont conventionné pour améliorer la prévention. Un tel dispositif relève de la Solidarité Nationale et devrait trouver sa traduction dans le PLFSS.

Il s'y ajoute, à compter de 2013 le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), pour 5 millions d'euros.

Les crédits de paiement prévus pour l'action *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* se situent à 15,1 millions d'euros de dépenses d'intervention, principalement pour les dispositifs locaux d'appui à la parentalité par les services déconcentrés dont 3,6 millions pour les REAAP, 1,8 million pour les services de médiation familiale et 2,6 millions pour le conseil conjugal et le planning familial.

II.- PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES : UNE HAUSSE DES CRÉDITS

La *Protection des enfants et des familles* est dotée, pour 2013, de 229,5 millions d'euros, à comparer à 223 millions en 2012 (+ 2,9 %).

Les mesures de tutelle et curatelle concentrent 97 % des crédits de l'action avec 222,6 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 3 millions d'euros en 2013 ;

– les associations nationales œuvrant dans le domaine de la protection des enfants et des familles et de la lutte contre les dérives sectaires, pour 0,8 million d'euros ;

– 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 2,38 millions d'euros.

A.- LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Le dispositif de protection juridique des majeurs, mis en œuvre depuis le 1er janvier 2009, date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, vise à garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins.

Les crédits de l'action 3 concourent au financement des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des mandataires exerçant à titre individuel. Ce financement des mesures de protection se caractérise par, d'une part, un système de prélèvement sur les revenus des majeurs protégés comportant un barème unique et, d'autre part, à titre subsidiaire (lorsque la participation financière de la personne protégée est inférieure au coût de sa mesure), un financement public.

L'État, via l'action 3 du programme 106, prend en charge les tutelles et curatelles pour les personnes qui soit n'ont pas de prestation sociale soit perçoivent une prestation sociale à la charge du département.

Au 31 décembre 2012, l'estimation du nombre total de mesures (hors activité exercée par les préposés d'établissement non financée par l'État) est de 380 172, réparties entre les services mandataires (342 290 mesures) et les mandataires individuels (37 882 mesures). Le nombre estimatif de mesures au 31 décembre 2013 est de 390 968 : 39 094 pour les mandataires individuels et 351 874 pour les services.

On constate le ralentissement de la tendance à l'augmentation des mesures de protection avec l'instauration d'une obligation de révision périodique des mesures de protection ; l'établissement d'une ligne de partage entre mesures judiciaires et mesures d'action sociale ; la création d'une nouvelle mesure conventionnelle, le mandat de protection future ; et l'élargissement aux proches de la liste des personnes qui peuvent exercer une mesure de protection juridique.

L'État financera en 2013, 156 495 mesures, soit 40,11 % du total des mesures de protection juridique des majeurs prises en charge par les services mandataires (134 687 mesures) et 57 % des mesures gérées par les mandataires individuels (21 809 mesures) pour un coût évalué pour cet exercice à 222,6 millions d'euros.

La dotation 2013 pour les services mandataires s'élève à 202,3 millions. Le calcul de la dotation 2013 prend en compte deux paramètres, d'une part l'augmentation du nombre de mesures, estimée pour 2013 à 2,8 %, et un effort pour maintenir la valeur du point, grâce à la revalorisation globale des budgets de 1,4 %.

Pour les mandataires individuels (19,7 millions) la dotation 2013 intègre une progression de 1,75 % correspondant à la prévision de revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) horaire pour 2013, et un effet volume : du fait de leur mode de financement forfaitaire, l'effet volume est fonction de l'évolution du nombre de mesures confiées à cette catégorie d'intervenants. Le taux d'évolution des mesures confiées aux mandataires individuels devrait être de 1 % en 2013.

B.- LES AUTRES DÉPENSES

L'intervention du ministère chargé de la famille dans le domaine de l'adoption vise prioritairement à trouver une famille aux pupilles de l'État et à garantir que les adoptions, notamment celles d'enfants à l'étranger (qui constituent la majorité des adoptions en France), soient faites dans l'intérêt des enfants, des familles adoptantes et accompagnées par des organismes habilités à cet effet. L'État cofinance avec les départements des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA), services spécialisés interdépartementaux pour la préparation à l'adoption d'enfants pupilles grands ou handicapés.

Le développement des démarches d'adoption internationale accompagnées s'appuie notamment sur l'agence française de l'adoption (AFA), créée par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005. L'AFA constituée sous forme de GIP associant plus particulièrement l'État et les départements, a, outre un rôle d'information et de conseil, une mission d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de quinze ans.

Les crédits prévus pour 2013 doivent permettre de verser une subvention à l'AFA, de 3,06 millions. En 2011, le GIP a mobilisé ses ressources à hauteur de 62 % pour des dépenses de personnel, de 37 % pour des dépenses de fonctionnement et consacré 1 % à des dépenses d'investissement.

Le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED), créé par la loi du 10 juillet 1989, est chargé de recevoir les appels d'enfants victimes de mauvais traitements ou susceptibles de l'être et de toute personne confrontée à des situations de danger, et de transmettre des informations les concernant aux départements. Il est prévu 2,4 millions à ce titre en 2013.

L'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), créé par la loi du 2 janvier 2004, est quant à lui chargé de trois missions : le recueil et l'analyse des données d'origines diverses concernant l'enfance en danger, une connaissance approfondie et une analyse des phénomènes de maltraitance pour orienter l'action, le recensement et la valorisation des pratiques de prévention et de prise en charge de l'enfance en danger.

La prévention et la lutte contre toutes les formes de maltraitance et de délaissement des enfants comme des adultes vulnérables, pour leur assurer une protection adaptée à leurs besoins et promouvoir leurs droits, passent par le développement de la prévention et le repérage des risques de maltraitance (contrôle de 4 000 structures dans le cadre de la reconduction du programme d'inspections pour 2013/2017) et la réalisation d'inspections à la suite des plaintes de maltraitance les plus graves.

Le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 est venu préciser la nature et les modalités de transmission des informations relatives aux mineurs en danger ou en risque de danger, sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance. Le périmètre du dispositif d'observation est désormais limité aux seuls mineurs ayant fait l'objet d'une information préoccupante à laquelle une suite a été donnée en protection de l'enfance, ainsi qu'à ceux ayant fait l'objet d'un signalement direct au procureur de la République ou d'une saisine directe du juge des enfants.

Le décret définit de manière exhaustive les informations à recueillir et à enregistrer en vue de leur transmission aux observatoires, ainsi que les modalités de leur recueil. La liste de ces variables est par ailleurs modifiée dans le sens d'un allègement et d'une objectivisation.

Conformément aux dispositions du décret, les informations sont transmises aux observatoires départementaux et à l'ONED au cours de la première semaine du mois de mars de l'année qui suit l'année civile durant laquelle elles ont été recueillies et enregistrées. Ainsi, la première remontée de données a eu lieu au mois de mars 2012.

Toutefois, les données disponibles recueillies par l'ONED en 2012 seront partielles, avant une remontée de données exhaustive en 2013 qui permettra l'analyse et la connaissance du public concerné, de ses besoins, de ses modalités de prise en charge, de l'impact pour les enfants et leur famille des interventions en protection de l'enfance.

*

* *

CHAPITRE III : FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : DES MOYENS CROISSANTS EN 2013

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 157 connaît en 2013 une augmentation de 6 % qui s'explique notamment par une hausse du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) destiné à assurer le financement de son augmentation de 25 % de 2007 à 2012 et par la création de 1 000 nouvelles places en ESAT.

L'évolution proposée des crédits de paiement (de même montant que les autorisations d'engagement en 2013) entre 2012 et 2013 est la suivante.

PROGRAMME 157 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2012	Total pour 2013
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	57,1	62,8
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 630,3	2 678,7
03 – Ressources d'existence	7 770,1	8 404,8
04 – Compensation des conséquences du handicap	15,9	15,8
05 – Personnes âgées	27,6	2
06 – Pilotage du programme	3,7	3,9
Total	10 504,7	11 168,1

Source : projets annuels de performances

Pour 2013, le programme sera doté de 11 168,1 millions d'euros, en hausse de 6,3 % après des hausses de même ampleur depuis 2009.

Le programme 157 Handicap et dépendance vise à améliorer les conditions de vie des personnes dépendantes et handicapées, suivant les orientations fixées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui a affirmé le principe de l'accessibilité généralisée aux dispositifs de droit commun et le droit à compensation du handicap. L'emploi des personnes handicapées sera développé, conformément aux annonces faites lors la grande conférence sociale organisée à Paris en juillet 2012.

L'action du Gouvernement vise à approfondir la dynamique créée par la loi de 2005 afin de permettre aux personnes en situation de handicap de participer pleinement à la vie de la cité. D'ores et déjà, des mesures ont ainsi été prises pour améliorer la scolarisation des enfants handicapés dès la rentrée de septembre 2012.

Le ministère de l'Éducation nationale et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) déploient un outil d'aide à l'évaluation des besoins des élèves en situation de handicap, le GEVA-Sco, ainsi qu'un guide de mise en œuvre des nouvelles modalités d'accompagnement des élèves handicapés. Par ailleurs, dans le second degré, pour la rentrée 2012, la création de 1 500 emplois d'assistants de vie scolaire est venue renforcer les moyens d'accompagnement des enfants en situation de handicap.

Le programme finance essentiellement les ressources d'existence (allocation aux adultes handicapés et allocation supplémentaire d'invalidité), ainsi que les mécanismes d'incitation à l'activité professionnelle (dotations et aides aux postes versées aux établissements et services d'aide par le travail), et les actions de promotion de la bientraitance des personnes âgées. L'État participe également au fonctionnement des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La revalorisation de 25 % du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sur cinq ans, est totalement effective depuis septembre 2012. En outre, de nouvelles conditions de déclaration (trimestrialisation de l'examen des ressources des bénéficiaires) et de cumul des revenus d'activité professionnelle des allocataires de l'AAH sont entrées en vigueur en 2011 afin d'améliorer l'efficacité de la prestation. Une harmonisation des modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est en cours de réalisation dans un objectif de réduction des disparités territoriales s'appuyant sur la mise en place d'outils de pilotage. Le plan de modernisation des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) intégrant notamment un dispositif de soutien aux investissements et l'approfondissement de l'analyse des coûts des établissements en rapport avec leur financement se poursuit.

I.— LA CROISSANCE DES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Les crédits de l'action 3 *Ressources d'existence*, d'un montant prévu à 8 404,8 millions d'euros en 2013, financent de manière prédominante, à hauteur de 8 154,8 millions (97 %) l'allocation aux adultes handicapés, allocation différentielle régie par les articles L. 821-1 et suivants du code de la sécurité sociale, destinée à garantir à la personne handicapée un revenu minimum de subsistance alors même qu'elle subit du fait de son handicap une incapacité permanente, reconnue, obérant sa capacité à occuper un emploi et en tirer des revenus.

Ils couvrent également la dépense constituée par le service de l'allocation supplémentaire d'invalidité servie aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité.

A.– L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un minimum social catégoriel, attribué aux personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et atteintes d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %. Financée par l'État, la prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de mutualité sociale agricole.

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 des Affaires sociales et de la santé

Minimum social, l'AAH est subsidiaire par rapport à d'autres avantages : pension d'invalidité (dont, le cas échéant, l'allocation supplémentaire d'invalidité), rente d'accident du travail ou avantage vieillesse, qui doivent en conséquence être sollicités en priorité par rapport à cette allocation. Elle est soumise, notamment, à une condition de ressources et peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité dans la limite d'un certain plafond. Le plafond annuel de 9 319,08 euros (au 1^{er} septembre 2012) est doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

La loi du 11 février 2005 a instauré un mécanisme d'intéressement à l'activité professionnelle pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Les modalités de cumul de l'allocation avec des revenus d'activité, précisées par décret du 12 novembre 2010, visent à encourager l'accès à l'emploi, tout en prenant en compte les variations de revenus des bénéficiaires en activité professionnelle en milieu ordinaire de travail. Ces règles de cumul, intégral ou partiel, instaurent notamment un point de sortie (cumul AAH et salaire) rehaussé.

Enfin, deux compléments d'AAH sont prévus par la loi pour les personnes les plus lourdement handicapées et qui vivent dans un logement indépendant : le complément de ressources pour les personnes handicapées (CPR) destiné aux allocataires dont la capacité de travail est inférieure à 5 % et la majoration pour la vie autonome (MVA), attribuée aux personnes qui vivent dans un logement indépendant, perçoivent des aides au logement et ne perçoivent pas de revenu d'activité à caractère professionnel propre.

L'exécution 2012 met en évidence une insuffisance de dotations sur le programme 157. La projection de dépenses pour la seule AAH s'établit à 7 842 millions d'euros. Cette prévision représente ainsi 674 millions de plus que les dépenses 2011 et 327 millions de plus que les crédits inscrits dans la LFI 2012 (7 515,2 millions). Les données d'évolution du nombre de bénéficiaires au premier semestre 2012 corroborent cette analyse. Cette situation va nécessiter un abondement de crédits en gestion, probablement dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année.

Le montant de la dotation 2013 pour le financement de l'allocation aux adultes handicapés s'élève à 8 154,8 millions d'euros et intègre en base, outre l'évolution du nombre de bénéficiaires (effet volume de 3,4 %), les effets de la revalorisation pluriannuelle de 25 % en 5 ans qui a été achevée en septembre 2012, pour 177 millions, (conduisant à un montant mensuel de la prestation à taux plein de 776,59 euros) ainsi qu'une revalorisation annuelle au 1er septembre 2013.

Le nombre moyen de bénéficiaires constaté en 2011 s'est élevé à 956 589 et la prévision est de 1 000 200 en 2012. Le montant moyen mensuel de l'allocation était de 623 euros en 2011 et il est prévu à 653 euros en 2012.

La réalité entre les crédits projetés pour 2012 et les crédits pour la LFI 2013 est donc d'une augmentation de 312 millions d'euros (soit + 3,98 %). La dynamique de l'AAH tant en nombre de bénéficiaires (effet volume + 3,4 %) qu'en montant distribué (effet valeur + 4,81 % en moyenne), fait craindre un nouveau dérapage pour 2013.

Il s'ajoute à ces paramètres les effets de la mise en œuvre d'un ensemble de mesures permettant d'harmoniser les pratiques d'attribution de l'AAH et de réduire les disparités territoriales impactant notamment l'évolution du nombre de bénéficiaires des prestations accordées. Ces mesures incluent le renforcement du pilotage assuré par les directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale.

Si l'harmonisation est nécessaire, on ne peut imputer les disparités territoriales à la décentralisation de la décision au sein des MDPH. En effet, ces disparités ne sont pas différentes de celles qui pouvaient exister quand les dispositifs étaient gérés par l'État.

L'insertion des personnes handicapées s'appuie, en outre, sur des mesures visant à faciliter l'emploi des allocataires et accroître l'efficacité de l'AAH : l'examen systématique de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) pour chaque demandeur de l'AAH ; le réexamen tous les deux ans de l'éligibilité à l'allocation pour les bénéficiaires présentant un taux d'incapacité permanente inférieur à 80 % et supérieur à 50 %.

B.- L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ

L'allocation supplémentaire d'invalidité vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse (pensions de réversion, de retraite anticipée, de veuvage, de retraite pour pénibilité) s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers.

Le droit à l'ASI prend fin lorsque l'allocataire atteint l'âge légal de départ à la retraite ; il peut alors bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Le montant de l'ASI peut atteindre 4 754,48 euros par an pour une personne seule et 7 845,61 euros par an pour un couple marié (données au 1^{er} avril 2012, date de la revalorisation des montants). L'allocation est versée sous conditions de ressources, les plafonds étant fixés à 8 266,35 euros par an pour une personne seule et 14 479,10 euros par an pour un couple marié.

Les bénéficiaires de l'ASI peuvent percevoir une AAH différentielle, si le niveau de l'allocation invalidité est inférieur au montant de l'AAH : l'AAH partielle représentera la différence entre le montant maximum de l'AAH et leurs ressources. Ils doivent pour cela présenter un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % apprécié par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Les titulaires de l'ASI peuvent également bénéficier depuis 2007 des compléments de l'AAH : le complément de ressources (CPR) et la majoration pour la vie autonome (MVA). Ceux-ci sont destinés aux personnes dans l'incapacité de travailler, même lorsqu'elles ne touchent pas d'AAH différentielle. L'examen des demandes s'effectue dans les mêmes conditions que pour les bénéficiaires de l'AAH : la CDAPH doit reconnaître un taux d'incapacité supérieur à 80 % et, pour l'attribution du complément de ressources, une capacité de travail inférieure à 5 %. Le montant du CPR est fixé à 179,31 euros par mois et celui de la MVA à 104,77 euros par mois.

L'évaluation des dépenses d'ASI retenue en projet de loi de finances (PLF) pour 2013 est construite en fonction, d'une part, de l'évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires (- 3 % en 2013) et, d'autre part, de la revalorisation de l'allocation selon l'hypothèse d'inflation retenue (+ 1,75 %, à compter du 1er avril 2013).

Le montant des dépenses 2011 s'est élevé à 257 millions, dont 253 millions au titre des prestations et 4 millions au titre des frais de gestion engagés par les régimes. Au 31 décembre 2011, ces dépenses bénéficiaient à un peu plus de 77 000 allocataires.

On observe depuis plusieurs années une baisse du nombre de bénéficiaires de l'ASI qui s'explique principalement par l'amélioration relative des ressources des pensionnés d'invalidité, plus rapide que l'évolution de l'inflation sur laquelle est indexé le plafond de ressources de l'ASI.

II.- L'AUGMENTATION DES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Les crédits de l'action 2 demandés au titre de *l'Incitation à l'activité professionnelle* sont en hausse de 1,8 %, à 2 678,7 millions d'euros. Cette augmentation est autant le fait des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) que des garanties de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

Les dotations d'incitation à l'activité professionnelle des personnes en situation de handicap permettent en effet de financer d'une part les établissements et services d'aide par le travail et, d'autre part, la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), des adultes handicapés, à partir de l'âge de 20 ans, ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale, et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire, constituent, dans cet ensemble, un outil original à double vocation d'offrir une solution durable d'activité à caractère professionnel pour des personnes dont la capacité de travail est très faible, et de constituer un tremplin vers l'emploi ordinaire pour des personnes fragilisées, dans le cadre d'un parcours d'insertion dont l'objectif final reste l'accès au milieu ordinaire de travail.

Les crédits consacrés au fonctionnement des ESAT correspondent aux dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales de fonctionnement (DGF) de ces établissements, dont le budget est approuvé selon des règles tarifaires et budgétaires qui s'imposent aux établissements comme aux autorités chargées de leur autorisation. Les crédits prévus doivent permettre le financement de 119 211 places autorisées, soit un niveau stabilisé par rapport à 2012, en tenant compte à la fois d'une revalorisation annuelle de la masse salariale des établissements de 1 % et de l'extension en année pleine du coût des 1 000 places nouvelles autorisées en 2012.

La garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) a vocation à permettre la compensation par l'État des charges supportées en partie par les ESAT au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés. Les crédits 2013 d'un montant de 1 237,7 millions correspondent au financement de la compensation servie pour la rémunération de l'ensemble des travailleurs handicapés orientés et accompagnés dans les 119 211 places d'ESAT autorisées ; ils prennent en compte les effets de la revalorisation du SMIC au 1er juillet 2012 et la hausse des cotisations vieillesse.

La contractualisation entre l'État et les ESAT doit permettre d'ajuster la part consacrée par les ESAT à la rémunération garantie de leurs travailleurs handicapés et par voie de conséquence l'effort budgétaire de l'État dans ce domaine.

III.- UNE DOTATION AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (MDPH) EN AUGMENTATION

Les crédits de l'action 1 *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées* financent la participation de l'État au fonctionnement des MDPH, créées par la loi du 1^{er} février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Chaque maison départementale est chargée d'accueillir les personnes handicapées, de les informer, d'organiser l'instruction des demandes de prestations et d'orientation, l'évaluation des besoins des personnes et le fonctionnement de l'instance de décision qu'est la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

La participation de l'État soutient notamment deux activités principales : l'évaluation des besoins liés au projet de vie, avec le développement dans les MDPH de nouvelles méthodes de travail, pour passer d'un traitement administratif global à un accompagnement individualisé de chaque personne handicapée pour l'aider à bâtir son projet de vie et le suivi de l'effectivité du plan personnalisé de compensation.

La dotation de 2013 s'élève à 62,8 millions d'euros, soit une augmentation de 7,84 % par rapport à 2012 à champ constant. Ces crédits intègrent notamment un transfert en provenance du programme 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail, de 1,2 million d'euros.

La dotation couvre la contribution de l'État au fonctionnement général des MDPH et compense financièrement les vacances d'emplois au titre des personnels initialement mis à disposition par l'État et qui, soit sont partis en retraite, soit ont réintégré leur administration d'origine sans être remplacés par des personnels de même statut.

IV.- LES CRÉDITS DE COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

Les actions 4 *Compensation des conséquences du handicap* et 5 *Personnes âgées* financent respectivement le soutien au fonctionnement des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels et le développement de la politique de bienveillance envers les personnes âgées.

A.- LE SOUTIEN AUX INSTITUTS NATIONAUX DE JEUNES DÉFICIENTS SENSORIELS

Le financement d'un soutien au fonctionnement des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels (sourds, aveugles) dont la direction générale de la Cohésion sociale assure la tutelle technique porte sur la prise en charge de la rémunération des enseignants. Des crédits sont également prévus pour le financement du centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels (CNFEDS) de Chambéry, qui assure la formation initiale et continue pour les enseignants des établissements publics et privés accueillant les jeunes déficients sensoriels.

La subvention, de 15,6 millions en 2013, aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels couvre la rémunération des personnels enseignants de cinq instituts : institut national des jeunes aveugles (INJA) de Paris, instituts nationaux de jeunes sourds (INJS) de Bordeaux, Chambéry, Metz et Paris. Il s'y ajoute, pour 0,2 million, la subvention au Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels (CNFEDS) de Chambéry.

B.- LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

2,06 millions sont prévus en 2013 pour le développement de la politique de bienveillance envers les personnes âgées et les adultes handicapés, dont les grands axes sont constitués par l'amélioration tant du repérage des risques de maltraitance que du signalement des faits de maltraitance ; la mobilisation des services déconcentrés (DRJSCS, ARS), au sein desquels sont désignés un « correspondant maltraitance » et le développement des inspections et contrôles dans les établissements sociaux et médico-sociaux, la réalisation d'outils méthodologiques de gestion des risques ; la promotion d'une culture de la bienveillance dans les établissements accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées.

Ces dépenses d'intervention sont réparties entre les subventions à des associations nationales tête de réseau (0,46 million) et pour 1,6 million pour le dispositif national d'écoute téléphonique et de traitement des signalements des situations de maltraitance envers les personnes âgées et les adultes handicapés.

V.- LES CRÉDITS DE PILOTAGE DU PROGRAMME

L'action 6 *Pilotage du programme* vise à assurer l'accompagnement de l'ensemble des actions de ce programme, au travers du pilotage et de l'animation d'un grand nombre d'opérateurs, nationaux et locaux, ainsi que le développement d'outils d'observation, d'évaluation et d'études.

Les crédits affectés à ces fonctions d'animation et d'organisation représenteront 3,8 millions d'euros en 2013, en augmentation de 4,8 % par rapport à 2012.

Ils sont principalement destinés au subventionnement des associations qui interviennent dans le champ du handicap (0,7 million), à l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (1,8 million), aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI) pour 0,6 million, ainsi qu'aux centres d'information pour la surdité, pour 0,42 million d'euros.

*

* *

CHAPITRE IV : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 Égalité entre les femmes et les hommes vise à impulser et coordonner les actions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, à la promotion des droits et à la prévention et la lutte contre les violences sexistes. La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit ainsi dans une démarche interministérielle et partenariale qui permet, sur l'ensemble des champs d'intervention du programme, de mobiliser des financements de l'ensemble des acteurs concernés (nationaux, territoriaux et communautaires).

La création en 2012 du premier Gouvernement paritaire de l'histoire de la République et d'un ministère des Droits des femmes engage une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'objectif fixé est d'inscrire ce thème au cœur de l'action publique, dans une approche transversale et interministérielle. Cette approche doit associer une action intégrée, car il s'agit d'inscrire l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de toutes les politiques publiques, et spécifique puisqu'il subsiste des inégalités de fait qui nécessitent encore des mesures positives en faveur des femmes.

Sous la direction de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, la directrice générale de la cohésion sociale, en sa qualité de déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, impulse et suit la politique d'égalité au niveau interministériel et s'assure de sa prise en compte par l'ensemble des ministères. Au sein de la direction générale de la cohésion sociale, le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), service dédié à cette politique, en assure le pilotage.

Au-delà des actions transversales, quatre priorités ont été définies : la promotion de l'égalité professionnelle, la lutte contre les violences faites aux femmes, le droit des femmes à disposer de leur corps, la lutte contre les stéréotypes sexistes à l'école, dans les médias et dans le sport.

Au plan budgétaire, des crédits seront individualisés dans l'action 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* en 2013 pour mettre en œuvre des programmes de soutien et d'expérimentations et fonder les bases de nouvelles pratiques au service de l'égalité professionnelle et de la protection effective des femmes face aux violences. De ce fait, les dotations de l'action 1 *Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale* sont prévues en diminution en 2013.

Globalement, les crédits du programme progressent de 20,3 millions en LFI 2012 à 23,3 millions en PLF 2013 (+ 14,8 %).

**PROGRAMME 137 : CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
EN 2012 ET 2013**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2012	PLF 2013
11- Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	5 089 500	1 836 458
12- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 517 503	14 470 539
13- Soutien du programme égalité entre les hommes et femmes	657 378	657 381
14- Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (<i>nouveau</i>)		6 300 000
Total	20 264 381	23 264 378

Source : projet annuel de performances

**I.- LES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIALE**

Les dotations dédiées à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale sont prévues en diminution en 2013, en corrélation avec les crédits d'expérimentation de l'action 14 créée en PLF 2013. Ces dotations sont de 1,8 million en 2013.

Les crédits prévus pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle et économique servent l'objectif de mettre fin à la persistance des inégalités professionnelles et salariales entre les femmes et les hommes.

Ces dépenses d'intervention viennent ici soutenir, tant au niveau national qu'au niveau local, des actions tendant à développer la mixité professionnelle, à favoriser l'élargissement des choix professionnels des jeunes filles, des actions de formation, de suivi, d'accompagnement et d'accès à l'emploi, des actions facilitant l'accès des femmes aux responsabilités, l'articulation des temps de vie ainsi que des actions de soutien à la création ou à la reprise d'entreprise.

Cette action se matérialise par des subventions aux associations relayant le ministère des droits des femmes, tant au niveau national que local, et notamment, au sein des centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF), soit 57 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) et 20 services emploi.

Les crédits prévus pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et sociale contribuent à favoriser l'accès des femmes aux responsabilités, par l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, y compris dans les instances économiques et sociales, si nécessaire en participant à la réforme des modes électoraux ; par l'incitation des associations à veiller à une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs instances décisionnelles tant au niveau national que local.

Ces crédits sont destinés à des associations dont l'objet est de sensibiliser les femmes à la parité et à la prise de responsabilité politique au niveau national et européen ; ainsi qu'à des fédérations d'associations, pour favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs instances de décision et dans celles des associations adhérentes.

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

L'action 12 *Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* regroupe des crédits dédiés prioritairement à prévenir, informer les personnes concernées et la société dans son ensemble, assurer une prise en charge adaptée des victimes comme des auteurs, former les professionnels et poursuivre enfin les évolutions nécessaires du cadre juridique.

Cette politique interministérielle mobilise différents dispositifs au-delà du programme 137, comme le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), et les crédits de la politique de la ville.

Les interventions du ministère des droits des femmes financées sur l'action 12 sont dotées de crédits mobilisés en faveur des réseaux associatifs et prévus en 2013 à 14,5 millions d'euros, (-0,3 %), qui visent notamment l'accès des femmes à une information sur leurs droits et l'exercice effectif de ces droits ; par la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences (au sein du couple, mariage forcé, mutilation sexuelle, viol, agression sexuelle, traite, prostitution, violence au travail).

Dans le domaine de la santé génésique, les actions financées se déclinent notamment à travers la promotion de la contraception et le suivi des dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse (IVG). Les associations sont également très sollicitées pour des interventions dans le cadre scolaire relatives au domaine de l'éducation à la sexualité, de la prévention des comportements sexistes.

La ventilation prévisible des crédits est de 3,6 millions pour les associations nationales (Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles, Fédération nationale solidarité femmes, Association européenne contre les Violences faites aux femmes au Travail, Collectif féministe contre le viol, Mouvement français pour le planning familial).

Au niveau local, les actions sont notamment conduites par les 114 centres d'information sur les droits des femmes et des familles répartis sur l'ensemble du territoire et dont certains sont également implantés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Près de 500 000 personnes ont été reçues et informées dans les CIDFF en 2011, dont 335 095 pour des informations individuelles et 162 997 dans le cadre d'informations collectives. Ils sont financés localement pour un montant de 4,18 millions d'euros. Les crédits consacrés au financement des

180 lieux d'accueil et d'écoute s'élèveront en 2013 à 1,37 million. Des actions sont également engagées dans la lutte contre la prostitution et l'aide des femmes qui en sont victimes pour un montant de 1,87 million d'euros. Il est prévu 2,77 millions pour l'accueil de jour des femmes victimes de violences ainsi que les espaces neutres de rencontre parents-enfants. Enfin, 0,7 million sera consacré au financement d'associations intervenant dans les domaines de l'accès aux droits.

Ces crédits du programme 137 sont complétés par des crédits des collectivités territoriales en premier lieu des conseils généraux et des communes, bien souvent dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Politique de la ville).

Le recentrage de la politique de la ville dans les zones en très grande difficulté risque ainsi de mettre en difficulté des organismes locaux (notamment les délégations départementales du CIDFF) qui ne pourront plus être soutenus par le CUCS.

Il y a nécessité de mieux coordonner les interventions publiques sur ce champ d'action.

III.- LES ACTIONS DE SOUTIEN, D'EXPÉRIMENTATION EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 comporte des crédits de soutien individualisés dans l'action 13, pour 0,6 million d'euros.

L'action 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* est créée en 2013 pour répondre à la volonté gouvernementale de changement profond des méthodes d'intervention, notamment par le développement d'une véritable culture de l'expérimentation et de l'évaluation permettant d'une part de dynamiser le partenariat avec les ministères, les collectivités territoriales et les autres acteurs publics et privés, et d'autre part d'accroître l'efficacité globale de la réponse publique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Ces expérimentations pourront par exemple consister en des interventions en milieu scolaire et dans les médias pour lutter contre les stéréotypes de genre ou par des mesures visant à favoriser la poly activité et la sécurisation des parcours professionnels dans certaines branches professionnelles où l'emploi est à forte dominance féminine (propreté, services à la personne, commerce et distribution).

Le fonds est doté de 6,3 millions à raison de 5,3 millions pour les expérimentations sociales et de 1 million pour les crédits d'études et d'évaluation.

*

* *

CHAPITRE V : LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

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

Ce programme support a pour objet de 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, de communication et d'affaires internationales et européennes ; et d'optimiser les moyens et les modes de fonctionnement dans une logique d'efficacité.

La répartition des crédits entre secteurs ministériels a une nouvelle fois été modifiée avec une révision de la nomenclature des actions du programme. Les crédits de fonctionnement sont répartis entre sept actions pour permettre dès la budgétisation l'identification de dépenses répondant à des déterminants bien spécifiques. Il s'agit des dépenses de fonctionnement des services, d'informatique, d'immobilier, de certification des formations, de communication, de financement de l'activité européenne et internationale, de statistiques d'études et de recherche.

Par ailleurs, les crédits destinés aux agences régionales de santé sont inscrits sur une seule action dédiée.

Les crédits de masse salariale sont répartis entre cinq actions correspondant aux personnels mettant en œuvre respectivement les politiques sociales et de santé, les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les politiques pour les droits des femmes, la politique de la ville du logement et de l'hébergement, ainsi que les personnels transversaux et de soutien. Cette nouvelle présentation est fondée sur le principe de présenter les moyens humains consacrés aux politiques relevant des différents ministères, exprimés en « équivalents temps plein » sur la base d'une enquête temps dans les services. Cette présentation budgétaire est donc déconnectée de la réalité de la gestion des personnels.

Enfin les crédits liés à des dépenses de personnel (ETP) distinctes de la masse salariale (remboursement de mises à disposition, dépense d'action sociale et formation) sont comptabilisés au sein d'une action spécifique.

Les crédits de fonctionnement courant seront en baisse de 7 % en 2013 conformément aux objectifs fixés par le Gouvernement en matière de réduction des dépenses de fonctionnement courant pour atteindre la baisse de 15 % sur la période 2013-2015.

Cette diminution de 7 % qui touche des services déconcentrés déjà fortement affectés risque de mettre en péril la consistance de l'État sur les territoires.

I.- LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS

Les crédits de rémunérations ouverts en LFI 2012 étaient de 732,1 millions d'euros, mais il s'y ajoute la fraction de la subvention aux agences régionales de santé correspondant aux dépenses de personnel et retracée au titre 3, soit 484,1 millions d'euros sur les 561,2 millions de subventions accordées aux ARS en 2012. Les crédits de rémunérations du programme en 2012 peuvent donc être estimés à 1 216,2 millions d'euros soit 82,10 % des crédits. Cette estimation constitue une hypothèse basse puisque le programme comporte des financements pour le fonctionnement de divers organismes groupements d'intérêt public comme le comité économique des produits de santé, l'institut des données de santé, ou Santé protection sociale internationale qui supportent des dépenses de rémunérations.

Les 732,1 millions de crédits de rémunérations (hors ARS) se répartissent de la manière suivante :

- 451 millions d'euros de rémunérations d'activité ;
- 274 millions d'euros de cotisations sociales patronales incluant 196 millions d'euros de contribution au CAS *Pensions* et d'allocations temporaires d'invalidité (ATI) ;
- 7,1 millions de prestations sociales (prestations sociales de l'État, action sociale du ministère et indemnités de chômage).

Il est prévu de consommer la totalité des crédits du titre 2. La situation des crédits de masse salariale est particulièrement tendue pour 2012 ; des mesures particulières ont dû être prises dès le début d'exercice pour rendre soutenable la programmation budgétaire.

Ces difficultés s'expliquent pour l'essentiel par les éléments suivants : à champ constant, le taux de vacance d'emplois a sensiblement diminué depuis 2010. En termes de crédits, la marge existante sur les crédits de titre 2 a régressé de ce seul fait. Un processus de requalification des emplois tend à être mis en œuvre, dans le cadre de la réorganisation de l'État, à l'occasion des départs en retraite. Ce faisant, le remplacement d'un agent de catégorie C par un agent de catégorie B ou A peut, tout en respectant et le plafond d'emplois et le schéma d'emplois, avoir une incidence tant sur la masse salariale que pour les indemnités.

Reconnaissant ces difficultés la direction du budget a accepté le rebasage technique des crédits de personnel du ministère, au vu du constat de 2012, à hauteur de 12 millions pour 2013.

Le plafond de dépenses de personnel sera en 2013 de 773,9 millions pour le programme 124. Outre le rebasage évoqué ci-dessus, la détermination de ce plafond dépend essentiellement de l'évolution du plafond des emplois (- 186 ETP) et aussi des autres facteurs d'évolution des coûts : GVT, mesures bas salaires, mesures catégorielles, et hausse du taux de cotisation au CAS *Pensions*.

Il se répartit de la manière suivante :

- 466,9 millions d'euros de rémunérations d'activité ;
- 300,1 millions d'euros de cotisations sociales patronales incluant 225,4 millions d'euros de contribution au CAS *Pensions* et ATI ;
- 6,9 millions de prestations sociales.

Il s'ajoute à ces montants la subvention pour dépenses de personnel des agences régionales de santé, soit 510,9 millions sur 591,1 millions de subventions. Au total, les dépenses de personnel devraient représenter en 2013 sur le titre 2 du programme et la subvention pour rémunérations des ARS 1 284,35 millions d'euros soit 84,35 % des crédits.

Le plafond d'emplois est fixé pour 2013 à 11 157 ETPT, soit une diminution de 126 ETPT par rapport au plafond de 2012. L'application des engagements gouvernementaux de maîtrise de l'emploi public se traduira par une baisse de 138 ETPT et un solde positif de transferts d'emplois sortants et entrants (+ 12 ETPT).

Les agents affectés en services déconcentrés représentent 68 % de l'effectif total des ministères. Par ailleurs, les agents des secteurs sanitaires et médico-social - en majorité issus des ex-DRASS et DASS – sont désormais, dans les territoires, inscrits sur les budgets des agences régionales de santé (ARS). En 2013, le plafond des ARS sera de 9 038 ETP, avec 113 suppressions par rapport à 2012, dont 80 % d'agents de droit public.

II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS

Les moyens hors titre 2 du programme 124 représentent 786,2 millions d'euros en PLF 2013, mais, compte tenu du traitement en moyens de fonctionnement de titre 3 des rémunérations des agences régionales de santé, à hauteur de 510,9 millions, ces moyens réels de fonctionnement et d'investissement sont prévus à 275,3 millions d'euros (+ 3,8 %).

En 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 maîtrisés.

Pour 2013, afin de rendre plus lisible la répartition des crédits entre secteurs ministériels et de permettre un pilotage optimal des fonctions support, la nomenclature des actions du programme a été revue.

Les crédits de fonctionnement sont répartis entre sept actions pour permettre dès la budgétisation l'identification de dépenses répondant à des déterminants bien spécifiques. Il s'agit des dépenses de fonctionnement des services, d'informatique, d'immobilier, de certification des formations, de communication, de financement de l'activité européenne et internationale, de statistiques d'études et de recherche.

Les crédits destinés aux agences régionales de santé sont inscrits sur une seule action dédiée.

Le ministère des Affaires sociales et de la santé et le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative participent en 2013 à l'effort de réduction des coûts des administrations dans le respect des orientations fixées par le Premier ministre.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la santé et de Mmes Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille, Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des Personnes âgées et de l'autonomie, et Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 6 novembre 2012 à 10 heures 30)⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Nicolas Sansu, Rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie est disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/

Article 70

Financement par le fonds national des solidarités actives des aides exceptionnelles de fin d'année versées aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs en 2013

Texte du projet de loi :

I.– Le I de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles est complété par l'alinéa suivant :

« Le fonds national des solidarités actives finance également les aides de fin d'année qui peuvent être accordées par l'État à certains allocataires du revenu de solidarité active, ainsi que, à compter de 2013, celles qui peuvent être accordées aux bénéficiaires de certaines allocations mentionnées à l'article L. 5423-24 du code du travail ou se substituant à ces dernières. »

II.– Pour l'année 2013, par exception aux dispositions du I 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.

III.– L'article 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article élargit à deux titres le périmètre du fonds national des solidarités actives (FNSA).

Il est tout d'abord proposé que, comme pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), le FNSA prenne en charge les primes exceptionnelles de fin d'année (dites primes de Noël) accordées par l'État aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Ces primes sont aujourd'hui financées par le fonds de solidarité. Le financement conjoint des deux composantes de la prime de Noël au sein d'un fonds unique permettra d'améliorer la lisibilité de ce complément financier. Le financement de cette prise en charge par le FNSA est assuré par l'augmentation, en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, du taux des contributions additionnelles aux prélèvements sociaux affectées au fonds.

Il est ensuite proposé pour 2013 un financement par le FNSA de l'ensemble du RSA versé aux jeunes actifs. Cette modalité est en vigueur depuis l'ouverture du RSA à cette catégorie de la population le 1er septembre 2010 en métropole et le 1er janvier 2011 dans les DOM, à l'exception de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin et Saint-Barthélemy. Il s'agit d'un financement dérogatoire, dans la mesure où le droit commun repose sur un financement par les départements du RSA « socle » (part du RSA correspondant à la différence entre le montant forfaitaire et les ressources du foyer, *ex-revenu minimum d'insertion* versé ou *ex-allocation de parent isolé* versée) et un financement par le FNSA du RSA servi en complément des revenus d'activité (part du RSA correspondant à l'écart entre le coût total de la prestation et la somme des contributions de chaque département).

Cette modalité de financement dérogatoire s'explique par une montée en charge progressive du RSA jeunes qui ne permet pas l'identification stabilisée des dépenses relevant de la partie « socle » et de la partie « activité » de ce dispositif. L'application au 1^{er} janvier 2013 du mode de financement de droit commun du RSA poserait ainsi de sérieuses difficultés de gestion.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de permettre la mise en œuvre de deux réformes du financement de la solidarité.

En premier lieu, à compter de 2013, les aides exceptionnelles de fin d'année accordées par l'État aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité seraient financées par le Fonds national des solidarités actives mentionné à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles.

Par ailleurs, pour l'année 2013, 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 financerait 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.

I.- LES AIDES EXCEPTIONNELLES DE FIN D'ANNÉE

Depuis 1998, une aide exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », est versée au mois de décembre aux bénéficiaires de certains minima sociaux, notamment le revenu de solidarité active dans sa composante dite « socle » (RSA socle), l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation transitoire de solidarité (ATS). La base juridique de cette aide est de nature réglementaire : l'aide est versée en vertu de décrets pris en fin d'année, sans que cette dépense n'ait été jusqu'à présent prévue par la loi de finances initiale.

La prime de Noël destinée aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et de l'ATS était traditionnellement financée par le fonds de solidarité (FDS), établissement public administratif qui rassemble les moyens de financement des allocations de solidarité et de l'allocation pour les chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (ACCRE-ASS). La prime de Noël versée aux bénéficiaires du RSA socle est financée depuis 2011 par le fonds national des solidarités actives (FNSA), en vertu de l'article 82 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Le financement de l'aide reposait sur la mobilisation des excédents de ces fonds, ou le cas échéant sur des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année.

Pour la première fois cette année, dans un objectif de sincérité budgétaire, et en réponse à une demande de la Cour des comptes, la dépense correspondant à la prime de Noël est inscrite dans le projet de loi de finances initiale. À cette occasion, le financement de ses deux composantes est regroupé au sein du fonds national des solidarités actives (FNSA). Le coût de ces charges nouvelles pour le FNSA est estimé :

- en 2013 à 394 millions d'euros (composante RSA socle) et 71 millions d'euros (composante ASS), soit 465 millions d'euros ;
- en 2014 à 404 millions d'euros (composante RSA socle) et 71 millions d'euros (composante ASS), soit 475 millions d'euros ;
- en 2015 à 414 millions d'euros (composante RSA socle) et 71 millions d'euros (composante ASS), soit 485 millions d'euros.

L'objectif de cette mesure est de pérenniser le financement de la prime de Noël sans avoir recours à une hausse de la subvention d'équilibre versée au FNSA depuis le programme 304.

Une partie de l'augmentation, votée en LFR du 16 août 2012, de 2 points des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les produits de placement est mobilisée dès 2012 pour assurer le financement de cette mesure. En 2012, une affectation exceptionnelle de prélèvement social prévu à l'article L. 245-16 du code de la sécurité sociale sera effectuée. À compter de 2013, le taux de la contribution affectée au FNSA passera de 1,1 % à 1,45 %.

La recette supplémentaire ainsi assurée au FNSA est estimée à 481 millions d'euros en 2013. Elle permettra le financement intégral de la prime de Noël sans remettre en cause les autres actions du fonds. L'équilibre financier ainsi garanti au FNSA assurera notamment un niveau de fonds de roulement permettant le maintien de la neutralité des flux financiers entre l'État et les organismes versant le RSA, telle que prévue à l'article L. 262-25 du code de l'action sociale et des familles.

Par coordination, l'article 82 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, qui prévoyait de confier au fonds national des solidarités actives (FNSA) la charge de financer, pour le compte de l'État, les aides exceptionnelles de fin d'année versées à certains allocataires du revenu de solidarité active (RSA), est abrogé.

II.- L'ALLOCATION DE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE VERSÉE AUX PERSONNES MENTIONNÉES À L'ARTICLE L. 262-7-1 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

Le projet de loi de finances pour 2013 propose de reconduire 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. Cette modalité de financement est en vigueur depuis l'ouverture du RSA à cette catégorie de population le 1er septembre 2010 en métropole, et le 1er janvier 2011 dans les DOM, à l'exception de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin et Saint-Barthélemy. On dénombrait environ 10 500 bénéficiaires du RSA jeunes en juin 2011.

Le dispositif de droit commun prévoit un financement par le département du RSA « socle » (part du RSA versé correspondant à la différence entre le montant forfaitaire et les ressources du foyer, ex-revenu minimum d'insertion versé ou ex-allocation de parent isolé versée) et un financement par le fonds national des solidarités actives (FNSA) du RSA servi en complément des revenus d'activité (part du RSA versé correspond à l'écart entre le coût total de la prestation et la somme des contributions de chaque département autrement dit la part du RSA « socle »).

Par dérogation à la règle de droit commun, l'intégralité du RSA versé aux jeunes de 18 à 24 ans a été prise en charge par le FNSA depuis l'élargissement de ce dispositif aux moins de 25 ans en 2010.

Le dispositif proposé vise à maintenir ce financement pour 2013 : en effet, la mise en place récente du RSA jeunes ne permet pas de déterminer de manière suffisamment fiable et précise la part que représentera en régime de croisière le volet « socle » du RSA jeunes, part qui devra être transférée aux conseils généraux.

Le surcoût pour le budget de l'État, qui assure l'équilibre du fonds, est de 13 millions d'euros : il correspond à l'évaluation du montant du RSA qui sera servi en 2013 aux jeunes adultes de 18 à 24 ans dont les revenus d'activité sont inférieurs au montant forfaitaire du RSA.

La mesure ne constitue pas une réforme, mais une disposition transitoire permettant d'assurer le financement d'une réforme introduite dans le cadre de la loi de finances initiales pour 2010. Elle se justifie par la difficulté qu'il y aurait pour le Gouvernement à déterminer le montant de la compensation budgétaire qui serait nécessaire en cas de transfert de cette charge aux départements.

En effet, la prise en charge par les départements d'une partie du financement du RSA jeune (au titre du RSA « socle ») dès 2013 supposerait de pouvoir déterminer le montant correspondant à une année de dépense, une fois le régime de croisière atteint, en vertu du principe de compensation. Faute de recul suffisant, le montant de la compensation ne peut donc encore être déterminé de manière fiable.

*

* *

La commission examine l'article 70 rattaché à ces crédits.

*Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission **adopte** l'article 70.*

La commission est saisie de l'amendement n° II-CF-91 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. M. Heinrich a déjà développé pendant notre discussion en commission élargie le contenu de cet amendement. Il a pour but d'améliorer les documents de politique transversale *Inclusion sociale* et *Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes* en faisant notamment le point sur les résultats des expérimentations.

*Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission **adopte** cet amendement.*

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF-91 présenté par M. Régis Juanico

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 70

Après l'article 70, insérer l'article suivant :

« Après le trente-septième alinéa de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les documents relatifs aux politiques mentionnées aux 6° et 13° comportent également la liste et l'objet des expérimentations en cours ou prévues ainsi qu'une présentation détaillée par mission des résultats des expérimentations achevées et des crédits mobilisés. »

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Mme Sabine Fourcade, directrice générale de l’action sociale à la DGCS et M. Frédéric Boudier adjoint au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation de la DGCS ;

– M. Laurent Laïk, Président du comité national des entreprises d’insertion (CNEI), M. Olivier Dupuis, secrétaire général du CNEI et Mme Joséphine Labroue, chargé de mission plaidoyer à la CNEI .