



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 45

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. Nicolas SANSU

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHIFFRES-CLÉS	7
CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	9
I. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE	10
A. LA RÉFORME DU RSA EST TOUJOURS REPORTÉE	10
B. LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU FNSA	13
II. LES AUTRES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	20
A. LES CRÉDITS D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET D'EXPÉRIMENTATION	20
1. Une sous-consommation des crédits d'économie sociale et solidaire	21
2. Les « autres expérimentations »	21
B. L'AIDE ALIMENTAIRE	21
C. LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL	22
III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	23
A. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS	23
B. LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES	24
CHAPITRE II : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2015 ?	27
I. LES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE CROISSANCE RALENTIE	28
A. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	29
B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ	31
II. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS D'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	32
III. LA DIMINUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES	33

IV. LES CRÉDITS DE COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP ET EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES..	34
A. LE SOUTIEN AUX INSTITUTS NATIONAUX DE JEUNES DÉFICIENTS SENSORIELS	34
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES.....	35
C. LES CRÉDITS DE PILOTAGE DU PROGRAMME	35
CHAPITRE III : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	37
I. L'IMPULSION POLITIQUE	37
II. LES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	38
A. UNE CONSOMMATION INÉGALE DES DOTATIONS.....	38
B. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2015.....	39
1. Les crédits pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale.....	40
2. La promotion des droits, la prévention et la lutte contre les violences sexistes ...	40
3. Les actions de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	40
4. La prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains.....	41
CHAPITRE IV : LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	43
EXAMEN EN COMMISSION	47
<i>Article 60</i> Financement par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) : de la partie socle du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs	49

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 10 octobre 2014, 74 % 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.

Le périmètre de la mission a significativement évolué cette année. En 2015, le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* est supprimé et les dispositifs qu'il portait précédemment sont intégrés au sein de deux nouvelles actions 16 *Protection juridique des majeurs* et 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304, renommé en conséquence *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire*.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* regroupe en projet de loi de finances pour 2015 quatre programmes de poids budgétaire très inégal :

– le programme 304 *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire*, dont les crédits de paiement s'élèvent à 2 631,3 millions d'euros contre 884,9 millions d'euros en 2014 pour les deux programmes 106 et 304. Ces crédits représentent 16,7 % de ceux de la mission, les dotations sont en forte augmentation (+ 197 %), notamment à cause de la modification du financement du RSA activité avec la suppression de l'affectation du prélèvement de solidarité sur les produits de placement ;

– le programme 157 *Handicap et dépendance* concentre, avec 11 600,5 millions d'euros, près de 74 % des crédits de paiement de la mission. L'augmentation des dotations est de 1,4 %, 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 25,2 millions d'euros (+ 0,6 %) et représente 0,2 % des crédits de la mission ;

– 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 1 493,6 millions d'euros de crédits de paiement pour 2015 (– 0,8 %), il représente 9,5 % des dotations de la mission.

Les crédits de la mission s'élèvent à 15,75 milliards d'euros. Ils augmentent de 13,7 % à structure constante, compte tenu de la désaffectation du prélèvement de solidarité sur les produits de placement qu'il a fallu compenser par une dotation budgétaire.

L'évolution des crédits résulte cette année encore à titre principal, de l'augmentation des dotations au programme 304 *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* et de l'accroissement des crédits du programme 157 *Handicap et dépendance*.

C'est donc, pour deux programmes sur quatre, une augmentation quasi automatique, en tout cas nécessaire, liée à des dépenses dites « de guichet », et qui témoignent des difficultés sociales importantes de la population. Les seules diminutions de crédits prévues le sont encore cette année sur le programme de soutien 124.

Le Rapporteur spécial avait attiré depuis 2012 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. Il regrette que ces suggestions n'aient pas été suivies d'effet, en particulier s'agissant des perspectives de réforme du RSA activité, qui sont une fois de plus renvoyées à plus tard.

*

* *

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 en 2015 de 13,7 % après des augmentations de 3,4 % en 2014, 5,6 % en 2013 et 2,6 % en 2012, et atteindre 15,8 milliards d'euros.

L'augmentation de la dotation budgétaire au Fonds national des solidarités actives (FNSA), finançant le revenu de solidarité active (RSA), est extrêmement forte puisque le Gouvernement a décidé de supprimer l'affectation d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et de la remplacer par une dotation budgétaire. L'enjeu est proche de 2 milliards d'euros. Les crédits augmentent de 197,4 %. Pour autant, la trésorerie du FNSA devrait quasiment être maintenue à l'étiage comme elle l'est depuis fin 2013 alors qu'il existait encore une faible trésorerie fin 2012 (39,6 millions). Il est à noter que l'insuffisance de financement par l'État du RSA activité a eu pour effet la constitution d'une dette de 148 millions d'euros fin 2013 et une insuffisance de dotation en 2014 estimée par la Cour des comptes dans une fourchette de 300 à 500 millions d'euros.

Sur le principal poste de dépenses de la mission, les revalorisations de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'augmentation du nombre de bénéficiaires impactent le programme *Handicap et dépendance*, dont les crédits sont prévus en augmentation de 1,4 %.

Les dotations du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* sont globalement stables (+ 0,2 %) et celles du programme de soutien sont prévues en baisse (- 0,8 %).

CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET À LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Le Gouvernement a décidé, dans le cadre du PLF 2015, de procéder à la fusion des dotations préalablement inscrites dans deux programmes budgétaires distincts : le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* et le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* pour des motifs aucunement convaincants : « *en vue de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs participant à la protection des personnes vulnérables et de simplifier l'organisation budgétaire, il est proposé le transfert de l'ensemble des actions et moyens du programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables vers le programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.* » Le programme 304 dans son format antérieur à cette réforme finançait au premier chef le revenu de solidarité active et le programme 106 la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Ces deux politiques publiques n'ont à peu près aucune proximité, alors que l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances définit un programme budgétaire comme le regroupement des « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ».

Il s'agit effectivement d'une « *simplification budgétaire* » d'autant plus inquiétante et déplorable qu'elle s'inscrit dans un contexte de réduction des crédits.

La comparaison des documents budgétaires permet de constater qu'effectivement les crédits correspondant aux anciennes actions 01 *Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables* et 02 *Soutien en faveur des familles monoparentales* de l'ancien programme 106 ont été transférés en construction du PLF 2015 dans la nouvelle action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304 et que les crédits de l'ancienne action 03 *Protection des enfants et des familles* de l'ancien programme 106 ont été transférés au sein de la nouvelle action 16 *Protection juridique des majeurs* du programme 304.

Le programme qui sert au financement de deux importantes dépenses « de guichet », le RSA activité et les tutelles, est sous tension, et les éléments très lacunaires d'information transmis par le Gouvernement ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les crédits proposés sont en adéquation avec les besoins réels.

L'évolution proposée des crédits entre 2014 et 2015 est la suivante :

PROGRAMME 304 : DOTATIONS EN 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	AE		CP	
	2014	2015	2014	2015
11 – Revenu de solidarité active	595	2 330,9	595	2 330,9
12 – Économie sociale et solidaire	5	4,7	5	4,7
13 – Autres expérimentations	0,9	0,9	0,9	0,9
14 – Aide alimentaire	32,6	32,6	32,6	32,6
15 – Qualification en travail social	2,1	5,6	2,1	5,6
16 – Protection juridique des majeurs	238,7	241,3	238,7	241,3
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	10,5	15,3	10,5	15,3
Total	884,9	2 631,3	884,9	2 631,3

Source : projet annuel de performances 2015.

I. LES CRÉDITS DÉDIÉS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

A. LA RÉFORME DU RSA EST TOUJOURS REPORTÉE

Le revenu de solidarité active 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. Par exception au dispositif de droit commun, l'intégralité du RSA versé aux moins de 25 ans (part socle et part activité) est prise en charge par le FNSA depuis 2010, y compris la part socle en principe à la charge des départements. Ce mode de financement dérogatoire est prolongé en 2015 par l'article 60 du présent projet de loi de finances pour 2015 dont on trouvera le commentaire à la fin du présent rapport.

Le RSA, qui autorise de manière pérenne le cumul entre ce minimum social et les revenus du travail, poursuit quatre objectifs : offrir des moyens minima d'existence à toute personne privée de ressources ; faire en sorte que chaque heure travaillée se traduise pour l'intéressé par un accroissement de revenu ; 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.

Le financement du RSA est conjointement et inégalement 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. Pour l'année 2012, la dépense de RSA socle s'est élevée à 8 171,2 millions d'euros pour la France entière (métropole, DOM/COM, Mayotte). La dépense 2013 a atteint 8 999,3 millions d'euros.

Sur les six premiers mois de l'année 2014, la dépense de RSA socle (France entière) a atteint 4 807,5 millions d'euros (hors RSA jeunes) et 4 814,6 millions d'euros (RSA jeunes inclus). En poursuivant la tendance observée jusqu'à la fin de l'année civile, et si l'on inclut une revalorisation exceptionnelle de la prestation de 2 % en septembre 2014 (comme en septembre 2013), la dépense 2014 avoisinerait les 9 843 millions d'euros (France entière, hors RSA jeunes) et 9 856 millions d'euros (France entière, RSA jeunes inclus).

Une plus faible part incombe à l'État par l'intermédiaire du 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.

Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) le 21 janvier 2013, le Gouvernement s'est engagé à revaloriser le RSA socle de 10 % d'ici 2017 en plus de l'indexation annuelle sur l'inflation. Une première revalorisation de + 1,75 % est intervenue en janvier 2013 pour tenir compte de l'inflation puis un premier coup de pouce de + 2 % a eu lieu en septembre 2013. Le RSA socle a ensuite été revalorisé en janvier 2014 pour tenir compte de l'inflation ; il a ensuite connu une seconde revalorisation exceptionnelle de 2 % en septembre 2014.

L'impact budgétaire de la revalorisation du RSA est intégré dans le projet de loi de finances, conformément aux arbitrages rendus par le Premier ministre, qui a annoncé la poursuite des revalorisations réglementaires et exceptionnelles du RSA – soit une revalorisation deux fois par an, de 2013 à 2017 inclus selon les modalités suivantes en 2015 :

– une revalorisation en janvier indexée sur l'inflation prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, soit + 1,5 % en 2015 ;

– une revalorisation exceptionnelle de + 2 % en septembre, afin d’augmenter, en 5 ans, le montant forfaitaire du RSA de 10 % en sus des revalorisations indexées sur l’inflation. Pour 2015, cette mesure représente un coût estimé annoncé à 215 millions d’euros, en année pleine, pour le budget de l’État (et 678 millions pour les budgets des départements).

Le RSA fait l’objet de propositions de réformes qui sont sans cesse reportées. Notre collègue Christophe Sirugue a remis au Premier ministre, en juillet 2013, un rapport préconisant la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d’activité modestes.

Le rapport constate que le soutien financier aux revenus d’activité des travailleurs modestes repose aujourd’hui, à titre principal, sur deux dispositifs : le RSA activité d’une part, la prime pour l’emploi (PPE) d’autre part. Chacun de ces deux dispositifs souffre de faiblesses structurelles qui plaident pour une réforme ambitieuse, de rupture. Le RSA activité, créé en 2008, n’a pas trouvé son public : seul un tiers des bénéficiaires potentiels y recourent. Parmi les facteurs explicatifs, la nature même de ce dispositif, qui l’ancre dans une logique de minimum social, joue un rôle important. La complexité de la base ressources et les modalités de gestion administrative expliquent également que le dispositif ne soit pas monté en charge, après cinq ans d’existence. En même temps, la PPE est distribuée très largement, ce qui aboutit à un saupoudrage et à un ciblage insuffisant.

Le rapport préconisait donc une réforme de fond : la création d’une prime d’activité, qui résulterait de la fusion du RSA activité avec la PPE et qui pourrait être mise en place, selon l’auteur, dès septembre 2014. Le Gouvernement a décidé de surseoir à la mise en œuvre de la réforme préconisée.

Plus récemment, le Président de la République a annoncé en août 2014 deux « réformes », dans le cadre du Pacte de solidarité concomitant au Pacte de responsabilité : *« L’une visera à rendre plus juste et plus simple le barème de l’impôt sur le revenu notamment pour les premières tranches. L’autre fusionnera la prime pour l’emploi (PPE) et le RSA activité pour favoriser la reprise du travail et améliorer la rémunération des salariés précaires »*. Les différentes options de rapprochement des dispositifs sont toujours à l’étude.

Par ailleurs, le RSA jeunes est susceptible d’être réformé. Si la montée en charge du « RSA jeunes actifs » semble avoir pris fin, le nombre de bénéficiaires (moins de 8 000 au 31 mars 2014) reste cependant insatisfaisant au regard des attentes qui ont motivé sa création. Ce constat a justifié l’expérimentation d’un nouveau dispositif, moins restrictif, à destination des 18-25 ans en situation de précarité. La « garantie jeune » propose une allocation d’un montant équivalent au RSA pendant les périodes sans emploi ni formation et a vocation à être rapidement généralisée. Selon l’évaluation qui sera faite de ce nouveau dispositif, le RSA jeunes pourrait être réformé.

B. LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU FNSA

Le Rapporteur spécial dénonce depuis plusieurs années les insuffisances de financement du RSA activité et l'assèchement de la trésorerie du Fonds national des solidarités actives (FNSA).

Rappelons que des économies de constatation avaient été opérées depuis l'origine sur les subventions de l'État au RSA activité, ce jusqu'à l'exercice 2012. Depuis le PLF 2013, le financement du RSA activité est placé sous le signe du bricolage et les crédits demeurent, depuis l'automne 2012, inférieurs aux besoins.

L'exécution budgétaire 2013 a confirmé, hélas, les prévisions pessimistes du Rapporteur spécial. Celui-ci avait observé, au début de novembre 2013, que, compte tenu de la situation de l'exécution budgétaire, il lui semblait qu'une ouverture de crédits serait inévitable avant la fin de l'année 2013. Cette ouverture de crédits n'a pas eu lieu et l'année 2013 s'est achevée avec un report de charges de 147 millions d'euros de 2013 sur 2014 et l'assèchement complet de la trésorerie du FNSA, ramenée à 3 millions d'euros.

La contribution de l'État au FNSA s'est élevée à 370,1 millions d'euros en 2013 pour 373 millions d'euros de crédits ouverts.

La structure de financement du FNSA avait été modifiée en LFI 2013 : un prélèvement de solidarité de 1,45 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, avait remplacé la contribution de 1,1 % mise en place à la création du RSA. Le relèvement du taux de 0,35 point était destiné à permettre au FNSA d'assurer, de façon pérenne, le financement de la « prime de Noël » sans recourir à des crédits budgétaires. En conséquence, une baisse de 49 millions d'euros de la subvention d'équilibre au FNSA inscrite sur le programme 304 avait été décidée. La dotation est passée de 447,2 millions d'euros en LFI 2012 à 373 millions en LFI 2013.

Les changements de prévision des dépenses et des recettes ont été importants au long de l'année, comme le montre le tableau suivant, extrait de la note d'exécution de la Cour des comptes, et qui n'est pas exactement en adéquation avec le tableau publié page 14 du rapport spécial n° 1428 annexe 45 sur le budget de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* dans le projet de loi de finances pour 2014.

Si le niveau des dépenses a peu varié entre les prévisions initiales de janvier et celles de novembre, le montant des recettes a par contre été revu à la baisse par rapport à l'estimation associée à la LFI, sous le double effet d'un rendement des prélèvements de solidarité inférieur aux prévisions et de la réduction de l'assiette desdits prélèvements en conséquence de la décision du Conseil constitutionnel sur la LFI 2013.

FINANCEMENT DU FNSA EN 2013

(en millions d'euros)

	Prévision 2013 au 29 janvier 2013	Prévision 2013 révisée septembre 2013	Prévision 2013 révisée au 26 novembre 2013	Exécution 2013
Dépenses	2 241	2 279	2 243	2 132
<i>Dont RSA activité</i>	<i>1 529</i>	<i>1 544</i>	<i>1 540</i>	<i>1 430</i>
<i>Dont prime de Noël</i>	<i>457</i>	<i>461</i>	<i>482</i>	<i>482</i>
<i>Autres</i>	<i>255</i>	<i>274</i>	<i>221</i>	<i>220</i>
Recettes	2 235	2 290	2 210	2 096
<i>Dont subvention État</i>	<i>347</i>	<i>450</i>	<i>370</i>	<i>370</i>
<i>Dont prélèvements de solidarité</i>	<i>1 884</i>	<i>1 809</i>	<i>1 836</i>	<i>1 716</i>
<i>Autres</i>	<i>4</i>	<i>31</i>	<i>4</i>	<i>10</i>
Solde	- 7	+ 11	- 33	- 37
Trésorerie fin 2013	33	51	7	3

Source : d'après la Cour des comptes, sur des éléments de la direction générale de la cohésion sociale.

Le moindre rendement des prélèvements de solidarité en 2013, de 1 716,3 millions d'euros, au regard des prévisions initiales de 1 880 millions, a entraîné, afin de maintenir l'équilibre des comptes du FNSA, une réduction des versements à la CNAF et à la CCMSA au titre du RSA.

Au total, la différence entre les dépenses prévues dans l'état des prévisions de recettes et de dépenses de novembre (2 243 millions) et les recettes effectivement constatées (2 096 millions) entraîne un report de charges de 147 millions d'euros de 2013 sur 2014.

La Cour des comptes relève que, malgré l'obligation de nature législative qu'a l'État d'assurer l'équilibre financier du FNSA, les dotations budgétaires du programme 304 n'ont pas été abondées à la fin de l'exercice. Elle ajoute que, compte tenu des informations disponibles au cours de la gestion 2013, cette carence constitue une atteinte au principe de sincérité posé par l'article 32 de la LOLF. Elle soulève également la question de la soutenabilité budgétaire sur le programme 304 en 2014, qui devra supporter le report de charges de 147 millions d'euros de 2013 sur 2014.

Le Gouvernement a informé le Rapporteur spécial qu'il confirmait le montant du report de charges mentionné par la Cour, de 147,9 millions d'euros. Il a précisé que la dégradation des finances du fonds, en gestion, résultait de la combinaison des événements suivants :

– un rendement 2013 des prélèvements de solidarité bien inférieur aux estimations (- 120 millions d'euros) ;

– une augmentation des dépenses de + 27 millions d’euros associée, d’une part, à la revalorisation exceptionnelle du RSA (+ 6 %) décidée postérieurement à la budgétisation dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale et, d’autre part, l’augmentation des dépenses de la prime de Noël des bénéficiaires du RSA (+ 10 %) ;

– l’élargissement de la prise en charge par le FNSA de la prime de Noël servies à des nouveaux allocataires (ASS, AER, ATS) relevant antérieurement de gestionnaires distincts.

L’équilibre du financement du FNSA en 2014 est bouleversé par ces événements de 2013, dont le Gouvernement considère qu’ils n’étaient pas prévisibles, et par l’absence de remise à niveau de l’équilibre financier du FNSA, qui porte atteinte à la sincérité budgétaire selon la Cour des comptes.

DÉTAIL DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DÉPENSES DU FNSA (SELON LES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE, DIFFÉRENTES DU PAP)

(en millions d’euros)

	2014	2014	Prévision 2015
	Prévision 2014 initiale	Prévision 2014 révisée automne	
Dépenses RSA	2 384		2 570
<i>Dont RSA activité</i>	1 662		1 984
<i>Dont RSA jeunes</i>	26		26
<i>Dont RSA DOM + RSTA + Mayotte</i>	148		1
<i>Dont aide personnalisée de retour à l’emploi</i>	35		0
<i>Dont prime de Noël</i>	476		519
<i>Dont frais de gestion</i>	37		40
Sources de financement	2 384		
<i>Dont budget de l’État – Programme 304</i>	544		595
<i>Dont contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine</i>	1 840	1 452	1 775
Produits financiers			200
Excédent de trésorerie			
Prélèvement trésorerie			
Solde de trésorerie	4		4

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L’équilibre financier a également été détérioré par le fait que le rendement prévu du prélèvement sur les revenus du patrimoine a été remis en cause lors de la discussion du PLFSS pour 2014.

L'équilibre de financement du FNSA en 2014 reposait sur l'affectation d'une partie du produit de la contribution additionnelle aux revenus du patrimoine, à hauteur de 1 840 millions d'euros. L'article 8 du PLFSS pour 2014 prévoyait une hausse de rendement de cette contribution de 109 millions d'euros, compensée par une baisse du taux (article 39 IV 1 du PLF pour 2014).

Le Gouvernement a annoncé le dimanche 27 octobre 2013 qu'il renonçait pour l'essentiel à la modification du rendement des contributions sociales sur les PEA, les PEL, l'épargne salariale et l'assurance vie, sauf les contrats multisupports. Les dotations budgétaires de financement du RSA activité ont été majorées en nouvelle lecture du PLF 2014 de 51 millions d'euros en conséquence de cette décision.

Initialement chiffré à 150 millions d'euros pour le Fonds national des solidarités actives (FNSA), le Fonds de solidarité (FS) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL), le rendement global de la réforme de suppression des taux historiques des prélèvements sociaux sur le capital a été revu à la baisse à hauteur de 75 millions d'euros du fait de deux modifications.

La première concerne le décalage de l'entrée en vigueur de la réforme, à la demande des fédérations du secteur de la banque et de l'assurance. Ce décalage a engendré une perte de 25 millions d'euros sur 2014.

Par ailleurs, l'amendement limitant le champ d'application de la mesure de suppression des taux historiques aux seuls contrats d'assurance vie exonérés d'impôt sur le revenu a entraîné une moins-value estimée à 100 millions d'euros pour l'année 2015, pour les trois fonds qui en bénéficient.

Sur ces 100 millions d'euros, la perte de recettes pour le FNSA, soit 51 millions, a été calculée à partir de sa quote-part dans le produit du prélèvement de solidarité, telle que prévue en PLF pour 2014, soit 1,37 % sur les 2 % du prélèvement de solidarité. Afin de ne pas pénaliser ce fonds, cette perte de recettes a été compensée par l'État, et le FNSA a bénéficié d'une dotation budgétaire majorée à hauteur de sa perte de recettes estimée, soit 51 millions d'euros.

L'exécution 2014 est donc bouleversée à raison des décisions successives du Gouvernement et des reports de charges sur 2014. La Cour des comptes considère, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques du 17 juin 2014, que le risque d'insuffisance de dotations est de l'ordre de 300 millions à 500 millions d'euros.

Le Gouvernement n'avait pas transmis à la fin du mois de septembre au Rapporteur spécial les dernières prévisions actualisées de recettes et de dépenses du FNSA et la réponse sur le rendement attendu du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement n'a été transmise que le 15 octobre. Une réponse reçue fait état d'une prévision de recette pour 2014 de prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine de 1 644 millions d'euros en 2014 au lieu de 1 840 millions selon le PAP 2014 et de l'ajustement à la hausse des prévisions de dépenses par effet de revalorisation exceptionnelle du RSA

(2 619 millions d'euros au lieu de 2 384 millions au PAP 2014). Une autre réponse, reçue le 15 octobre, fait état d'une recette de contribution additionnelle ramenée à 1 452 millions d'euros en 2014. La même réponse présente le tableau suivant, qui illustre les différentes phases de révision du rendement de la taxe sur les prélèvements de solidarité, dont bénéficie le FNSA, sur la période 2013-2014.

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES PRÉLÈVEMENTS DE SOLIDARITÉ AFFECTÉE AU FNSA

	2013 (taux 1,45 %)				2014 (taux 1,37 %)		
	PAP 2013	EPRD initial adopté le 29.01.2013	EPRD modificatif le 26.11.2013	Compte de résultat 2013	PAP 2014	consensus avril 2014	consensus sept. 2014
<i>Paramètres consensus inter administratif</i>	<i>juil-12</i>	<i>sept-13</i>	<i>avr-14</i>	<i>constaté</i>	<i>juil-13</i>	<i>avr-14</i>	<i>sept-14</i>
Estimations retenues	1 880	1 884	1 829	1 709	1 840	1 631	1 452

Ainsi, d'une réponse à l'autre et pour des charges croissantes, les prévisions de recettes diminuent, et l'endettement de l'État vis-à-vis de la CNAF et de la CCMISA augmente.

Il apparaît clairement que l'affectation à une dépense sociale certaine, le RSA activité, d'une recette au rendement non assuré, le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, si elle est justifiée en principe, a des conséquences désastreuses pour assurer avec sincérité le financement pérenne du FNSA, donc du RSA activité. Il est évidemment préférable de financer intégralement le FNSA avec une dotation budgétaire en adéquation avec les besoins. On peut s'interroger d'ailleurs sur la raison d'être de ce fonds et ramener dans sa totalité, comme il se doit, le financement du RSA activité au sein du budget général de l'État.

Il a été précisé que les crédits inscrits en LFI 2014 pour le programme 304, s'élèvent à 635,6 millions d'euros en AE et CP. La réserve de précaution constituée en début de gestion 2014 s'élève à 42,2 millions d'euros en AE et CP. Le programme 304 a bénéficié, de reports de crédits de 2013 de très faibles montants.

Compte tenu de l'ensemble des mouvements, les crédits ouverts au 31 juillet 2014 s'élèvent à 636 millions d'euros en AE et 636,2 millions en CP et les crédits disponibles s'élèvent à 593,7 millions d'euros en AE et 594 millions en CP.

Dans une situation difficile, aussi dégradée pour le FNSA, le Gouvernement n'a pas hésité à appliquer la mise en réserve de précaution et il s'était abstenu, au 31 juillet 2014, de verser la subvention budgétaire au FNSA : à la date du 31 juillet 2014, le montant des crédits consommés sur le programme 304 s'élevait à 95,9 millions d'euros en AE (16 % des crédits disponibles) et 28,3 millions en CP (5 % des crédits disponibles). Le faible taux d'exécution observé au 31 juillet 2014 comparé à celui observé sur la même période 2013

s'explique principalement par le non engagement de la contribution de l'État versée au FNSA, qui représente à elle seule 86 % des crédits ouverts au programme 304.

Comme le reconnaît cependant la réponse au questionnaire budgétaire, « malgré un faible taux de consommation observé au 31 juillet 2014, la totalité des crédits 2014 ouverts sur le programme 304 sera consommée d'ici fin 2014.

« La préparation de l'EPRD du FNSA a mis en lumière le risque de déséquilibre du fonds par rapport aux simulations effectuées dans le cadre de la budgétisation 2014. Ce déséquilibre provient de la révision à la baisse des données de la taxe sur les prélèvements de solidarité issue du dernier arbitrage recette ainsi que de l'ajustement à la hausse des prévisions de dépenses par effet de la revalorisation exceptionnelle du RSA. Toute chose égale par ailleurs l'insuffisance prévisionnelle pourrait être de l'ordre de 300 millions d'euros.

« Compte tenu des dépenses qui pèsent sur le FNSA, la levée intégrale de la réserve de précaution sera sollicitée et une demande d'ouverture complémentaire de crédits devrait intervenir lors du collectif budgétaire de fin d'année. »

Il est à noter qu'aucune prévision précise n'a été donnée par le Gouvernement quant à la dépense de RSA activité en 2014, ni dans la réponse au questionnaire budgétaire, ni dans le PAP 2015.

DÉTAIL DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DÉPENSES DU FNSA (SELON LES PAP)

(en millions d'euros)

	Prévision 2014 initiale	Prévision 2015
Dépenses RSA	2 384	2 530,9
<i>Dont RSA activité</i>	<i>1 810</i>	<i>1 951,4</i>
<i>Dont RSA jeunes</i>	<i>26</i>	<i>26</i>
<i>Dont aide personnalisée de retour à l'emploi</i>	<i>35</i>	
<i>Dont Prime de Noël</i>	<i>476</i>	<i>513</i>
<i>Dont frais de gestion</i>	<i>37</i>	<i>39,5</i>
Sources de financement	2 384	2 530,9
<i>Dont budget de l'État – Programme 304</i>	<i>544</i>	<i>2 330,9</i>
<i>Dont contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine</i>	<i>1 840</i>	
Produits financiers		200
Excédent de trésorerie		
Prélèvement trésorerie		
Solde de trésorerie	4	

Source : projets annuels de performances.

Le bricolage budgétaire perdure puisque le PLFSS présenté le 30 septembre 2014 annonce que *« le prélèvement de solidarité, dont le taux s'élève à 2 %, est jusqu'à présent affecté à plusieurs fonds (fonds national des solidarités actives – FNSA –, fonds national d'action logement – FNAL – et fonds de solidarité), qui perçoivent par ailleurs des dotations de l'État. L'affectation de l'intégralité de ce produit à la Sécurité sociale représente un transfert de 2,5 milliards d'euros en 2015. Les fonds antérieurement bénéficiaires feront l'objet de dotations correspondantes sur le budget de l'État. »*

On ne peut que se féliciter sur le fond que cette recette affectée soit remplacée par une dotation budgétaire pour le financement du RSA activité.

Il convient donc de se reporter aux éléments du projet annuel de performances pour obtenir un faible éclairage sur l'équilibre de financement du FNSA en 2015. En effet, à qui s'étonne de l'absence de transmission par le Gouvernement du rapport annuel destiné au Parlement, prévu au IV de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, devant notamment inclure des informations financières sur l'équilibre du FNSA *« pour le dernier exercice clos ainsi que (...) pour l'exercice en cours et l'exercice suivant »*, il est fait la réponse suivante : *« Ces informations sont retracées dans la partie "justification au premier euro" du rapport annuel de performances du programme 304 (action 11) annexé à la loi de règlement. »* Ce n'est évidemment pas le cas puisque le projet de loi de règlement porte sur l'exercice passé.

Le Rapporteur spécial prend donc acte, en le déplorant, du défaut d'information du Parlement et ne peut que renvoyer la représentation nationale au PAP pour obtenir, sinon une explication, du moins la description de l'équilibre de financement envisagé du FNSA.

Le projet de loi de finances pour 2015 modifie donc l'affectation des prélèvements obligatoires entre l'État et la sécurité sociale en affectant à cette dernière l'intégralité des prélèvements sociaux sur le capital. À partir de 2015, les produits du prélèvement de solidarité cessent donc d'être affectés au FNSA et le fonds se voit inscrire en recettes un montant présenté comme équivalent à la fraction du prélèvement de solidarité qui lui était précédemment affectée, soit 1 735,9 millions, en mesure de périmètre. Ces crédits viennent augmenter la contribution budgétaire du programme 304 au FNSA et la porter à 2 330,9 millions en AE et en CP, qui représentent la totalité de l'action 11. On observe toutefois une moindre dotation de 39 millions par rapport au tableau figurant dans la réponse au questionnaire budgétaire.

Parallèlement à ce mouvement les recettes du FNSA sont augmentées d'une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité, auparavant affectée au Fonds de solidarité, à hauteur de 200 millions d'euros.

La CNAF estime a posteriori le surcoût lié à la revalorisation du RSA socle en septembre 2013 à 86 millions d'euros au titre de l'année 2013 et 274 millions au titre de l'année 2014. Le surcoût total engendré par les revalorisations exceptionnelles successives de 2 % chaque année est estimé à 370 millions d'euros en 2014, 678 millions en 2015 et 1 011 millions en 2016. Ces surcoûts correspondent à la différence, pour chaque foyer bénéficiaire, entre le montant du RSA versé, et celui qui aurait été versé si le RSA n'avait pas fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle. Ils n'incluent pas l'effet d'attractivité lié à la revalorisation. En effet, l'augmentation de la prestation et les annonces politiques engendrent en règle générale une augmentation du nombre de personnes recourant à la prestation, pour des montants qui dépassent la simple différence de montant octroyé lié à la revalorisation.

Le PAP 2015 indique que la prévision de dépense de RSA activité pour 2015 « *est de 1 951,5 millions d'euros, pour l'ensemble des régimes, soit une progression de 5,4 % par rapport à la prévision 2014. Ce montant tient compte d'une revalorisation sur l'inflation prévisionnelle au 1^{er} janvier 2015 et d'une revalorisation exceptionnelle au 1^{er} septembre 2015, décidée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté le 21 janvier 2013.* »

Une aide exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », instaurée en 1998, est reconduite chaque année, par voie réglementaire. Depuis 2011, les aides exceptionnelles de fin d'année accordées par l'État à certains allocataires du revenu de solidarité active sont financées par le FNSA, en vertu de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011. Le coût de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RSA est estimé en 2015 à 424,1 millions d'euros. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'un maintien à l'identique du montant versé en 2014 (152,45 euros pour une personne seule). Le FNSA prend également en charge depuis 2013 la prime de Noël servie aux bénéficiaires de l'ASS, l'AER et l'ATS en application de l'article 114 de la loi de finances pour 2014. Son coût est estimé à 88,9 millions pour 2015. Le coût global de ces aides exceptionnelles s'élève ainsi à 513 millions d'euros.

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*. Les dotations d'économie sociale et solidaire sont en baisse par rapport à celles des lois de finances pour 2013 (5,08 millions d'euros) et 2014 (4,97 millions d'euros) et sont prévues à 4,72 millions d'euros en AE et CP.

1. Une sous-consommation des crédits d'économie sociale et solidaire

La consommation des crédits des actions 12 *Économie sociale et solidaire*, 13 *Autres expérimentations* et 15 *Qualification en travail social* a été particulièrement faible en 2013, le contraste étant saisissant entre l'intention politique et la consommation budgétaire des crédits. Le Rapporteur spécial a donc demandé des explications et il ne lui a été répondu que pour l'économie sociale et solidaire.

La consommation sur l'action 12 s'est élevée à 4,12 millions d'euros en 2013 pour 5,08 millions de crédits ouverts (taux de consommation de 81 %). Les explications données font état de 4,61 millions d'euros de crédits disponibles à la fin de 2013 et n'expliquent donc pas les causes et les effets des annulations de crédits en gestion. Il n'a donc pas été répondu à la question posée.

Il est à noter que la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), publiée au *Journal officiel* le 1^{er} août, ne comporte pas directement de dépenses budgétaires ou fiscales notables.

2. Les « autres expérimentations »

Les crédits dédiés aux autres expérimentations en matière sociale ont été ramenés à 927 487 euros de moyens d'intervention en LFI 2014, en conséquence du fléchage de la majeure partie des moyens sur l'économie sociale et solidaire.

Le taux de consommation des crédits en 2013 a été de 89 %.

Les crédits prévus en 2015 sont de 893 855 euros (– 3,6 %).

B. L'AIDE ALIMENTAIRE

L'action 14 *Aide alimentaire* retrace des crédits destinés à des publics en situation de précarité ou d'exclusion.

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) se substitue désormais au programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) pour la période 2014-2020, conformément à un règlement adopté le 11 mars 2014. Ce nouveau fonds européen a pour objet de participer à l'objectif européen d'éradication de la pauvreté en apportant une assistance non financière aux personnes les plus démunies par le biais d'une aide alimentaire et/ou d'une assistance matérielle de base, ainsi que des activités d'inclusion sociale visant à l'intégration sociale des plus démunis.

Le FEAD s'applique à tous les États membres et est doté de 3,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, dont 499 millions d'euros ont été réservés à la France. Ce montant doit être complété, à hauteur de 15 %, par des crédits nationaux.

Le financement de l'aide alimentaire en 2012 s'est élevé, au niveau national à 22,58 millions d'euros. En 2013, les moyens octroyés à l'aide alimentaire ont été de 22,98 millions d'euros. En 2014, les moyens octroyés à l'aide alimentaire sont de 31,8 millions. Une partie des crédits, à hauteur de 11,85 millions d'euros, représentent la part nationale du FEAD (15 % de l'enveloppe de 2014) financé pour 67,15 millions d'euros par l'Union européenne. Une autre partie a été déléguée à hauteur de 7,59 millions d'euros aux services déconcentrés pour le soutien de la mise en œuvre locale de l'aide alimentaire. Pour 7,75 millions d'euros, ces crédits ont été attribués pour l'achat de denrées à destination des épiceries sociales qui ne peuvent élarger au FEAD, ce fonds exigeant que les denrées soient mises gratuitement à dispositions des bénéficiaires ce qui n'était pas compatible avec les pratiques des épiceries sociales. Sur les 4,59 millions d'euros restant, 2,28 millions sont consacrés à l'achat de denrées complémentaires et 2,31 millions servent à financer les activités des têtes de réseaux associatives.

La majoration des crédits de l'aide alimentaire lors de la discussion du PLF 2014 par amendement du Gouvernement résulte de la gratuité de la remise des denrées aux usagers imposée par le règlement du nouveau fonds. En effet, le FEAD permettait aux associations et notamment aux épiceries sociales de demander une contribution modique aux bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le FEAD interdisant cette participation, les épiceries sociales, dont le principe consiste à soutenir une personne en difficulté pour mener à bien un projet ou la résolution d'une difficulté contre participation se seraient trouvées exclues du bénéfice de ce fonds.

Le 31 juillet 2014, le programme opérationnel français pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été approuvé par la Commission européenne. La France est le premier État membre dont le programme a été approuvé. Toutes les conditions sont réunies pour permettre à la France de financer son programme d'aide alimentaire à destination des personnes les plus démunies, en partenariat avec quatre grandes associations, la Croix-Rouge française, la Fédération française des banques alimentaires, les Restaurants du cœur et le Secours populaire.

En 2015, la part européenne du FEAD sera de 68,50 millions d'euros et la part nationale de 12,09 millions (cofinancement de 15 %), portant le FEAD à un total de 80,59 millions d'euros.

La dotation budgétaire est stable de 2014 à 2015 : 32,6 millions en AE et CP.

C. LES ACTIONS DE QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL

Le montant de crédits ouverts en 2013 et 2014 pour la qualification en travail social était de 2,1 millions d'euros de crédits d'intervention. La consommation des crédits s'est élevée à 1,9 million d'euros en 2013 (90 %).

La dotation en PLF 2015 est portée à 5,6 millions d'euros par transfert d'une partie des crédits de l'action 13 du programme 124 à hauteur de 3,55 millions, crédits finançant les dépenses liées au processus de certification professionnelle du travail social, regroupant la certification classique et la certification par validation des acquis de l'expérience (VAE).

III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Les actions financées par l'ancien programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* sont principalement dédiées à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Il s'agit presque en totalité de crédits d'intervention.

En PLF 2015, le programme 106 est supprimé et les dispositifs qu'il comportait jusqu'alors sont intégrés au sein de deux nouvelles actions 16 *Protection juridique des majeurs* et 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304.

A. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

L'action 16 du programme 304 reprend donc les crédits de protection juridique des majeurs qui sont portés de 238,7 millions d'euros en 2014 à 241,3 millions en 2015 (+ 1,1 %).

Le dispositif de protection juridique des majeurs, mis en œuvre depuis le 1^{er} 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.

Dans ce cadre, l'État finance les mesures de protection des personnes qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département (coût estimé à 231,9 millions d'euros en 2014 et 241,3 millions en 2015).

La sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie, continue à financer les mesures confiées aux établissements (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et, au titre de la branche famille principalement, participe au financement des mesures des personnes qui reçoivent une prestation sociale, à l'exception de celles relevant du département (coût estimé à 361,5 millions d'euros en 2014 et 376,6 millions en 2015).

Les départements financent quant à eux les mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui ont une prestation à sa charge (coût estimé à 2,8 millions d'euros en 2014 et 2,7 millions en 2015).

Les crédits de l'action 16 concourent au financement des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des mandataires exerçant à titre individuel.

Au 31 décembre 2014, la prévision du nombre total de mesures (hors activité exercée par les préposés d'établissement non financée par l'État) est de 404 028, réparties entre les services mandataires (348 241 mesures) et les mandataires individuels (55 787 mesures). Le nombre prévisionnel de mesures au 31 décembre 2015 est de 415 530 : 60 150 pour les mandataires individuels et 355 379 pour les services.

L'État financera en 2015 167 243 mesures, soit 37 % du total des mesures de protection juridique des majeurs prises en charge par les services mandataires (131 452 mesures) et 59,5 % des mesures gérées par les mandataires individuels (35 791 mesures) pour un coût évalué pour cet exercice à 241,3 millions d'euros.

La dotation 2015 pour les services mandataires s'élève à 210,3 millions d'euros. Le calcul de la dotation 2015 prend en compte deux paramètres : l'augmentation du nombre de mesures, estimée pour 2015 à 2,05 %, et un effort pour maintenir la valeur du point service, grâce à la revalorisation globale des budgets de 3,66 %.

Pour les mandataires individuels (31 millions d'euros) la dotation 2015 intègre la désindexation de la rémunération des mandataires individuels par rapport au SMIC. En effet, le montant fixé, en lettre plafond, pour le dispositif de protection juridique des majeurs, repose sur une mesure d'économie par rapport à la dépense tendancielle du triennal 2015-2017. Celle-ci conduira à un gel du tarif de rémunération des mandataires individuels. La mise en place de cette mesure d'économie implique la modification l'arrêté du 6 janvier 2012 relatif à la rémunération des personnes physiques exerçant l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs à titre individuel. Elle se traduira ainsi par un effet prix nul dans les déterminants de la dépense des mandataires individuels en 2015 et viendra alors modérer la progression du coût du financement des mandataires individuels.

La progression de la dotation est donc seulement le fait d'un effet volume de 7,82 %, en prévision de l'évolution du nombre de mesures confiées aux mandataires individuels.

B. LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS, DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES

Les dotations prévues au titre de l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables s'élèvent à 15,3 millions d'euros en PLF 2015 au lieu de 10,5 millions en LFI 2014.

Elles financent à titre principal les centres de planification familiale (CPEF) et les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF), pour 2,8 millions d'euros et les points d'accueil écoute jeunes (PAEJ) pour 5,5 millions.

Les autres dotations contribuent au financement du développement des démarches d'adoption internationale par le biais notamment de l'Agence française de l'adoption (AFA), pour 2,9 millions d'euros, du groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (GIPED), composé du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) et de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), pour 2,4 millions, et du soutien à des têtes de réseaux associatifs partenaires dans le domaine de la protection et de l'accompagnement de l'enfance, de l'adolescence et des familles vulnérables pour 1,7 million.

*

* *

CHAPITRE II : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE : UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2015 ?

Le programme 157, qui regroupe l'ensemble des crédits que l'État (ministère des Affaires sociales et de la santé) consacre à la politique du handicap et de la dépendance, représente une part certes importante mais non exhaustive des crédits publics qui sont destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

En 2015, le programme 157, doté de 11 600,5 millions d'euros, financera notamment :

- l'allocation aux adultes handicapés, à hauteur de 8 524,4 millions d'euros ;

- l'aide au poste au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés, à hauteur de 1 277,3 millions d'euros ;

- ainsi que les dotations de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail, à hauteur de 1 468,7 millions d'euros.

Au-delà de ces financements, les financements apportés par les crédits d'assurance maladie en matière de handicap et de dépendance sont très importants.

Le tableau ci-après récapitule le montant agrégé des financements publics (hors dépenses fiscales) mobilisés pour le service des prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale et médico-sociale, le soutien aux revenus ou l'accompagnement des personnes handicapées, que les dispositifs de soutien aux personnes handicapées et leur famille soient mis en œuvre directement par les administrations publiques ou qu'ils le soient par l'intermédiaire d'opérateurs distincts, publics ou privés, à but lucratif ou non.

(en milliards d'euros)

Financements publics du handicap	Exécution		Prévision
	2012	2013	2014
MASS - Crédits du programme 157	10,81	11,25	11,54
Sécurité sociale - dépenses de pensions d'invalidité (tous régimes)	0,58	0,62	0,65
Sécurité sociale - dépenses de rentes d'accidents du travail (régime général)	3,99	4,2	4,3
CNSA - sous-section 1 de la section 1 et section III	9,15	9,74	10,02
CNAF - allocation éducation enfants handicapés et allocation journalière de présence parentale	0,77	0,82	0,96
Départements (net concours CNSA)	5,86	6,06	<i>Non disponible</i>
Total	31,16	32,69	<i>Non disponible</i>

Sources : DGCS, DSS, CNSA, CNAF, ODAS.

Le programme 157 connaît en 2015 une augmentation de 1,4 % de ses crédits qui s'explique, notamment, par une hausse du montant de l'AAH compte tenu de la revalorisation de 1,3 % de cette allocation le 1^{er} octobre 2014 et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

Pour 2015, le programme sera doté de 11 600,5 millions d'euros. Le rythme d'augmentation des dotations a tendance à ralentir depuis 2012, après des hausses de plus forte ampleur de 2009 à 2013 (supérieures à 6 % en 2012 et 2013). L'exécution des crédits en 2013 a été globalement contenue dans l'enveloppe prévue, sans les dérapages constatés en gestion les années précédentes.

L'évolution proposée des crédits de paiement (de même montant que les autorisations d'engagement) entre 2014 et 2015 est la suivante.

PROGRAMME 157 : CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Total pour 2014	Total pour 2015
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	64,9	56,3
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 706,6	2 747,9
03 – Ressources d'existence	8 647,8	8 774
04 – Compensation des conséquences du handicap	16,6	16,1
05 – Personnes âgées	3,1	2,4
06 – Pilotage du programme	4,1	3,8
Total	11 442,9	11 600,5

Source : projets annuels de performances.

I. LES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE CROISSANCE RALENTIE

Les crédits de l'action 3 *Ressources d'existence*, d'un montant prévu à 8 774 millions d'euros en 2015, financent de manière prédominante, à hauteur de 8 400,8 millions (97 %), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), 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'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.

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 9 605,4 euros (au 1^{er} septembre 2014) 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'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.

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
01/09/13	1,75 %	790,18	27,2 %	168,91
01/10/14	1,30 %	800,45	28,8	179,48

Source : ministère des Affaires sociales et de la santé.

Enfin, deux compléments d'AAH sont prévus 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.

Les dépenses d'AAH sont en progression ralentie depuis l'exercice 2013. La progression avait été élevée de l'exécution 2009 à 2010 (+ 7,1 %), de 2010 à 2011 (+ 7,7 %), de 2011 à 2012 (+ 8,8 %). La progression de 2013 sur 2012 a été de 4,6 %.

Les dépenses de prestations avaient connu une très forte dynamique depuis 2010 en raison principalement de la revalorisation de 25 % de l'AAH intervenue sur la période 2008-2012, de l'effet mécanique de l'évolution démographique et de l'augmentation du nombre d'allocataires relevant de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (présentant un taux d'incapacité permanente inférieur à 80 % et supérieur à 50 %).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH ET DES CRÉDITS CORRESPONDANTS

Années	Nombre de bénéficiaires au 31/12	Montant moyen de l'allocation (en euros)	Crédits inscrits en LFI (en millions d'euros)	Dépenses effectives (en millions d'euros)	Crédits inscrits en LFR et redéploiement (en millions d'euros)	Solde (total des crédits inscrits - dépenses effectives)
2007	813 150	565	5 304,01	5 526,82	68,81	- 154,00
2008	848 806	565	5 410,00	5 650,08	236,53	- 3,55
2009	883 338	594	5 811,90	6 149,57	335,60	- 2,07
2010	914 950	617	6 234,20	6 608,93	398,16	23,43
2011	956 589	623	6 938,20	7 150,00	152,82	- 58,98
2012	996 957	666	7 515,20	7 806,17	290,97	76,20
2013	1 000 000	683	8 155	8 191,30	25,00	- 11,3
2014	1 023 286	689	8 400,77	8 497		

Source : ministère des Affaires sociales et de la santé.

Le Rapporteur spécial a été informé que l'actualisation de la prévision de consommation des crédits en 2014 est en cours, sur la base des sept premiers mois de dépenses d'AAH désormais connus. Compte tenu de la tendance haussière des dépenses d'AAH et bien que la décélération constatée en 2013 se poursuive, la levée de la réserve de précaution sera ainsi sollicitée comme lors des exercices précédents. Par ailleurs, les travaux de fin de gestion permettront d'identifier d'éventuels besoins complémentaires, qui seront prioritairement traités par

redéploiements internes au sein du programme ou à la mission solidarité (principe d'auto-assurance) et le cas échéant par une demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

Le montant de la dotation 2015 pour le financement de l'allocation aux adultes handicapés s'élève à 8 524,43 millions d'euros et intègre :

– l'évolution du nombre de bénéficiaires (« effet volume »), en particulier celle des bénéficiaires relevant du L. 821-2 du code de la sécurité sociale, calculée à partir des données d'exécution disponibles et des prévisions de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Pour 2015, l'estimation prend en compte à la fois la poursuite de la décélération de la progression des bénéficiaires de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, comme évoqué ci-dessus, mais aussi, a contrario, l'hypothèse de la poursuite des effets de la crise économique et les effets du décalage de l'âge d'ouverture des droits à pension de vieillesse ;

– les effets de la revalorisation annuelle (« effet prix ») de la prestation au 1^{er} septembre 2014 ⁽¹⁾ ainsi que celle de 2015.

B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) 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 4 845,17 euros par an pour une personne seule et 7 995,28 euros par an pour un couple marié (données au 1^{er} avril 2014, date de la revalorisation des montants). L'allocation est versée sous conditions de ressources, les plafonds étant fixés à 8 424,05 euros par an pour une personne seule et 14 755,32 euros par an pour un couple marié.

L'évaluation des dépenses d'ASI retenue en projet de loi de finances pour 2015 (la dotation est de 249,6 millions d'euros) est construite en fonction, d'une part, de l'évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires (– 1,5 % en 2015) et, d'autre part, de la revalorisation de l'allocation selon l'hypothèse d'inflation retenue.

(1) En fait intervenue le 1^{er} octobre 2014.

Le montant des dépenses 2013 s'est élevé à 253 millions d'euros, dont 249 millions au titre des prestations et 4 millions au titre des frais de gestion engagés par les régimes. Au 31 décembre 2013, ces dépenses bénéficiaient à un peu plus de 74 480 allocataires.

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

Les crédits de l'action 2 demandés en PLF 2015 au titre de l'*Incitation à l'activité professionnelle* sont en hausse de 1,5 %, à 2 747,9 millions d'euros.

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 (ESAT) et, d'autre part, la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Les **ESAT**, établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, 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.

Le nombre de places en ESAT est passé de 111 161 en 2007 à 117 897 en 2012 et 118 723 en 2013. Compte tenu des contraintes budgétaires et des créations de places d'ESAT survenues depuis 2007, le Gouvernement a choisi de maintenir en 2015 la pause commencée en 2013, le nombre de places financées ne devant pas augmenter.

Les ESAT sont financés au moyen d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) décidée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS).

Les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2015 au programme *Handicap et dépendance* pour les ESAT passent à 1 468,7 millions d'euros. La prévision vise à permettre le financement de 119 211 places autorisées, soit un niveau stabilisé depuis 2012.

La **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.

En 2012, la dotation de GRTH s'est élevée en exécution à 1 208,3 millions d'euros. En 2013, la dotation de la GRTH s'élevait en LFI à 1 237,7 millions d'euros en AE=CP.

L'effet combiné de la hausse des cotisations patronales et de l'accélération de l'envoi des bordereaux par les ESAT à l'Agence de services et de paiement (ASP) a eu un impact sur la dépense finale 2013, nécessitant une levée de la totalité de la réserve de précaution et un redéploiement interne supplémentaire. Le montant des crédits consommés s'est élevé en 2013 à 1 246,6 millions d'euros en AE=CP.

La rémunération directe servie par les ESAT était en moyenne égale à 10,95 % du SMIC au 31 décembre 2013 (11,07 % en 2012), ce qui la situe au-dessus du minimum obligatoire qui doit être au moins égale à 5 %. Ainsi la GRTH globale est versée en moyenne à un taux de 60,95 % du SMIC (partie ESAT + aide au poste État).

En 2014, cette dotation s'élève à 1 253,3 millions d'euros en AE=CP (y compris les frais de gestion ASP).

Les crédits 2015, d'un montant de 1 277,3 millions d'euros, 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 et la hausse des cotisations vieillesse (+ 0,10 %). Ils intègrent également les frais de fonctionnement versés à l'ASP (1,09 million).

III. LA DIMINUTION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE AUX MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

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).

En 2013, l'État a versé 63,3 millions d'euros aux MDPH au titre de l'exercice 2013. Ces crédits sont destinés pour 27 millions au fonctionnement général des MDPH et pour 36,3 millions à la compensation financière des postes non mis à disposition par l'État. Par ailleurs, 1,4 million ont été versés pour solde 2012 après obtention des crédits en reports et 0,4 million au titre de dettes sur années antérieures.

En 2014, un acompte de 51 millions d'euros a été versé au cours du premier semestre 2014. Ce montant correspond à 80 % des crédits versés au titre de l'exercice 2013. Le montant définitif sera déterminé sur la base de l'enquête réalisée en août 2014 en fonction de l'évolution des effectifs mis à disposition par l'État au cours de l'année 2014.

La dotation en PLF 2015 diminue et passe de 64,9 millions d'euros en LFI 2014 à 56,3 millions en PLF 2015. Toutefois, le PAP indique que « *la participation de l'État au fonctionnement des MDPH doit s'élever à 66,3 millions d'euros en 2015, soit une augmentation de 2,98 % par rapport à la LFI 2014. Cette dotation intègre les transferts en provenance des programmes 155 "Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail" (0,6 million d'euros) et 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative" (1,3 million d'euros) et tient compte d'un financement du programme stabilisé à 54,4 millions d'euros. Elle tient compte, en outre, d'une contribution complémentaire de la CNSA à hauteur de 10 millions d'euros.* »

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 bientraitance 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) 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 15,9 millions d'euros en 2015, 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 CNFEDS de Chambéry.

B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

2,36 millions d'euros sont prévus en 2015 comme en 2014 pour le développement de la politique de bientraitance envers les personnes âgées et les adultes handicapés. Ces dépenses d'intervention sont réparties entre les subventions à des associations nationales têtes de réseau (0,46 million) et, pour 1,9 million, au bénéfice d'antennes locales de proximité et du dispositif national d'écoute téléphonique et de traitement des signalements des situations de maltraitance envers les personnes âgées et les adultes handicapés.

C. 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 2015, en diminution de 7,4 % par rapport à 2014.

*

* *

CHAPITRE III : LA 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.

Depuis 2012, on constate en effet une impulsion politique et une augmentation de dotations budgétaires qui demeurent cependant à un niveau relativement faible.

I. L'IMPULSION POLITIQUE

Le département ministériel chargé des droits des femmes a mis en place une nouvelle méthode qui garantit que l'égalité femmes-hommes n'est pas une simple option mais une politique intégrée portée par tous les ministres et dans toutes les politiques publiques : tous les ministères sont dotés d'une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes dont le suivi est assuré par un réseau de hauts fonctionnaires référents au sein des administrations centrales.

Cette politique de l'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit aussi dans une stratégie internationale et communautaire réitérée par des engagements récents : le Pacte européen 2011-2020 pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Union européenne, la stratégie de l'égalité 2010-2015 de la Commission européenne et la stratégie européenne pour l'emploi et la croissance dite « stratégie Europe 2020 ». Depuis 2013, le programme national de réforme (PNR), transmis par la France chaque année aux autorités communautaires, comporte un volet égalité femmes-hommes.

Lors du deuxième comité interministériel aux droits des femmes qui s'est tenu le 6 janvier 2014, une nouvelle feuille de route interministérielle a été adoptée, articulée autour de trois priorités :

– annuler l'écart de taux d'emploi entre les femmes et les hommes d'ici 2025 : l'OCDE, le FMI et la Commission européenne ont souligné l'importance qu'ils accordent à des réformes structurelles pour l'emploi des femmes. En France, où l'écart de taux d'emploi par sexe reste élevé (9 points), atteindre un objectif d'égalité s'accompagnerait d'une hausse potentielle de notre croissance économique de 0,5 point par an ;

– faire de l'année 2014 l'année de la mixité des métiers. Moins d'un dixième des métiers sont réellement mixtes aujourd'hui. Certaines professions sont particulièrement marquées par une désaffection des hommes. D'autres ne laissent quasiment aucune place aux femmes. Un ensemble d'actions ont été engagées pour faire en sorte que d'ici 2025 un tiers des métiers deviennent

mixtes, en mobilisant tous les acteurs concernés (éducation, orientation, branches professionnelles, administrations...), autour d'objectifs précis et contractualisés : des plans sectoriels sont mis en place et une campagne de communication nationale a été lancée en juillet 2014 ;

– assurer une parité effective dans la sphère publique : il s'agit d'accélérer la mise en œuvre des mesures du protocole d'accord pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique signé en mars 2013.

Outre l'accompagnement de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'année 2015 verra également la mise en place effective du fonds de lutte contre la traite des êtres humains et l'insertion des personnes prostituées, et la poursuite des actions engagées en faveur de la protection des femmes victimes de violence.

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes a donc des visées de transformation sociale : dans un contexte budgétaire contraint, elle mobilise relativement peu de dotations. C'est ainsi que la loi n° 2014-873 précitée n'a pas d'impact budgétaire direct, même si les mesures de lutte contre les violences faites aux femmes qu'elle prévoit seront portées par les crédits prévus en matière de téléphone d'alerte pour femmes en grand danger (TGD) et pour les actions locales de formation/prévention en faveur de la lutte contre la récidive.

II. LES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

A. UNE CONSOMMATION INÉGALE DES DOTATIONS

L'exécution des crédits constatée en 2013 met en évidence une consommation des crédits élevée sur les actions 11 *Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, politique, économique et sociale* et 12 *Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* et une consommation plus faible sur les actions 13 *Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes* et 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes*.

Sur l'action 11, la consommation des crédits est de 110,54 % en CP.

Cette action comprend des dispositifs prioritaires tels que les bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) au sein des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), ainsi que plusieurs conventions pluriannuelles d'objectifs au niveau central.

Sur l'action 12, le taux d'exécution des crédits est de 101,40 % en CP. La surconsommation concerne principalement le fonctionnement des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et, au niveau central, plusieurs associations têtes de réseau ayant conclu une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) avec la DGCS. Il s'agit par exemple du CNIDFF ou de la FNSF qui gère la plate-forme d'appel 39-19 destinée aux femmes victimes de violences.

L'action 13 a servi de source financière d'abondement vers les dispositifs prioritaires des actions 11 et 12, ce qui est logique puisqu'elle sert au soutien. Cependant, il en est de même de l'action 14 avec une sous-consommation de 31 % des crédits ouverts en LFI. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que les faibles taux d'exécution sur cette action s'expliquent par le travail partenarial préalable à la mise en place de dispositifs expérimentaux dans les neuf régions expérimentales. Il implique de nombreux acteurs et nécessite beaucoup de temps.

B. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2015

Globalement, les crédits du programme, qui avaient progressé de 20,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 25 millions en loi de finances initiale pour 2014 (+ 23,5 %) sont prévus en projet de loi de finances pour 2015 à 25,2 millions d'euros (+ 0,6 %). Si l'on considère que les dotations pour 2014 avaient été abondées en solde net de 764 100 euros du fait des réserves parlementaires (964 100 euros) diminuées de 200 000 euros, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, en nouvelle lecture du PLF pour 2014, la progression des crédits est de 3,7 % par rapport à celles présentées en PLF 2014.

PROGRAMME 137 : CRÉDITS DE PAIEMENT ET AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2014 ET 2015

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2014	PLF 2015
11- Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	2 199 341	1 942 841
12- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 389 022	15 001 168
13- Soutien du programme égalité entre les hommes et femmes	1 503 493	1 449 993
14- Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	4 525 213	4 375 213
15- Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (<i>nouveau</i>)	2 411 409	2 398 409
Total	25 028 478	25 167 624

Source : projet annuel de performances.

1. 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 de 11,7 % en 2015, mais d'un montant égal à celui du PLF 2014, à 1,9 million d'euros.

Ils contribuent à soutenir les associations favorisant la progression des trajectoires professionnelles des femmes et accroître leur participation au développement économique, notamment via l'entrepreneuriat et l'action des bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) et à favoriser l'accès des femmes aux responsabilités.

2. La promotion des droits, la prévention et la lutte contre les violences sexistes

Les dotations de l'action 12 *Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes* sont prévues en augmentation de 4,3 % en 2015, à 15 millions d'euros.

Les financements inscrits à l'action 12 portent ainsi plus particulièrement sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles (au sein du couple, mariage forcé, mutilation sexuelle, viol...) mais également sur des actions en matière de santé génésique et d'interruption volontaire de grossesse.

3. Les actions de soutien et 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 1,4 million d'euros en PLF 2015 (- 3,6%).

L'action 14 *Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes* comprend les moyens de l'État permettant le financement d'actions de soutien, notamment à l'emploi des femmes, d'étude et de recherche, d'expérimentation et d'évaluation permettant de fonder les bases de nouvelles pratiques au service de l'égalité professionnelle et salariale, et de la lutte contre les violences faites aux femmes. Elle est articulée avec les politiques de droit commun de l'État et de ses partenaires.

L'action est dotée de 4,4 millions d'euros en PLF 2015 (- 3,3 %).

4. La prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains

L'action spécifique consacrée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains vise à améliorer la lisibilité des actions menées sur ce champ, à répondre mieux aux besoins spécifiques de ce public et à renforcer le pilotage des moyens dédiés à l'accompagnement social des personnes prostituées.

Le montant des crédits prévus pour 2015 est de 2,4 millions d'euros (- 0,5 %), destinés à soutenir les actions conduites par les associations au niveau national (Mouvement du nid, Amicale du nid, ALC Nice, Comité contre l'esclavage moderne) comme au niveau local.

Le lancement en mai 2014 du premier plan national interministériel de lutte contre la traite des êtres humains traduit la volonté du gouvernement d'intensifier les actions menées sur ce champ, en les inscrivant dans un cadre structurant. Ce plan pose, pour la première fois, les fondements d'une politique publique transversale de lutte contre la traite des êtres humains, toutes formes d'exploitation confondues (proxénétisme, réduction en esclavage, servitude domestique, soumission à du travail ou des services forcés, trafics d'organes, mendicité forcée, contrainte à commettre des délits). Répondant aux engagements européens de la France, après la ratification de la Convention de Varsovie du Conseil de l'Europe et la transposition de la directive européenne du 5 avril 2011 relative à lutte contre la traite des êtres humains, ce plan s'articule autour de trois priorités : identifier et accompagner les victimes de la traite des êtres humains, poursuivre et démanteler les réseaux criminels et faire de la lutte contre la traite des êtres humains une politique à part entière.

*

* *

CHAPITRE IV : 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.

Le programme 124 a pour objet de fournir aux services un appui 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.

Les objectifs transversaux du programme sont maintenus en 2015 autour de trois priorités : accroître l'efficacité de la gestion des moyens ; améliorer la gestion des emplois, des effectifs et des compétences ; accroître le degré de satisfaction des utilisateurs des statistiques, études et évaluation.

Ces priorités s'inscrivent pleinement dans l'effort de réduction des déficits publics et de maîtrise de la dépense publique ; elles se traduisent par une diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement courant inscrites sur le programme et des économies en termes de loyers et de coût d'entretien.

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 présentation est fondée sur le principe consistant à 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 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 rémunérations prévus en projet de loi de finances pour 2015 s'élèvent à 727,4 millions d'euros pour le programme 124 à comparer à 742,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014. À périmètre constant, les crédits de personnel de titre 2 diminuent de 1,8 %.

Il est à noter qu'il conviendrait d'ajouter logiquement à ce montant celui de la fraction du montant de la subvention pour charges de service public au titre du financement des agences régionales de santé (et celle du GIP Esther), qui s'établit à 600 millions d'euros en 2015, et qui correspond aux rémunérations pour reconstituer la part des rémunérations dans les dépenses du programme. L'enveloppe des rémunérations des ARS représentait 519,7 millions d'euros en LFI 2013, 511,1 millions en LFI 2014 et est prévue à 518,2 millions en PLF 2015. Au total, les moyens prévus en 2015 pour les rémunérations représentent 1 248,7 millions d'euros soit près de 84 % des crédits de paiement du PLF 2015.

La maîtrise des rémunérations est permise par une réduction de 248 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur le schéma d'emploi de 2015, devant générer une économie de 10,4 millions d'euros. Le solde des transferts en PLF 2015 est de 5 ETPT.

Les dotations hors rémunérations sont prévues en augmentation de 1,4 %. Toutefois, à structure constante, ces moyens sont en diminution. Ces moyens ont activement participé à l'effort de réduction des dépenses publiques. Les normes gouvernementales de baisse des dépenses de fonctionnement courant ont été appliquées chaque année aux dépenses ayant ce caractère. Les dépenses de « fonctionnement des services » (administration centrale et services territoriaux) sont en diminution régulière. La baisse atteint 20 % sur quatre ans. Elle a été particulièrement volontariste grâce à un ensemble de mesures de rationalisation des structures et de mutualisation des services au niveau central et au niveau territorial. Ainsi, les trois ministères du champ social ont, en deux temps, 2009 puis 2013, unifié leurs directions support de gestion logistique, budgétaire, comptable, ressources humaines et système d'information sous l'égide d'un même secrétaire général. Autre levier, la politique active de développement durable a conduit à réduire les dépenses énergétiques et à rationaliser la gestion du parc automobile. En outre, la renégociation systématique des contrats et l'adhésion des marchés cadres interministériels a permis des gains conséquents.

Les « dépenses immobilières » sont en forte baisse dans la durée grâce aux efforts de renégociation des baux, d'abandon des locaux et de réorganisation en 2015.

Les dépenses de « communication » ont connu également une baisse régulière, tout comme celles consacrées à « l'action internationale » et aux crédits dédiés aux « statistiques, études et recherche ».

Au-delà de la diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement courant, le PLF 2015 traduit une diminution de l'ensemble des crédits de paiement inscrits à chacune des actions inscrites au programme, à l'exception de celles consacrées au financement des agences régionales de santé et aux systèmes d'information : des efforts particuliers en termes d'investissement sont en effet consentis pour continuer à renouveler l'infrastructure technique informatique des ministères - devenue obsolète - et doter le groupe des ARS de systèmes d'information adaptés. Il s'agit notamment de permettre aux vingt-six ARS de disposer des outils nécessaires au pilotage des dépenses d'assurance maladie et également des priorités sanitaires et sociales issues du grand projet de loi de santé adopté par le Conseil des ministres le 15 octobre dernier.

La loi de finances rectificative du 8 août 2014 a par ailleurs annulé 15,3 millions d'euros de crédits hors titre 2 sur le programme 124, ce qui représente plus de 1 % des crédits ouverts en LFI mais 2 % des dotations hors titre 2. Cette annulation des crédits déjà notifiés aux services a été prise en charge en grande partie par la subvention aux ARS à hauteur de 10,3 millions d'euros, ce qui correspond au poids de leur subvention dans le total du programme. Le reste de l'effort a été réparti sur les autres postes de dépenses mais ceci a accentué la très grande tension en exécution sur l'informatique, l'immobilier, les études et statistiques, la certification et le contentieux. Dès lors, le ministère va avoir besoin du dégel des crédits mis en réserve, à hauteur de 10,4 millions d'euros en AE et de 14,6 millions en CP.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, et de Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des droits, de l'artisanat, de la consommation et de l'Économie sociale et solidaire (voir le compte rendu de la commission élargie du 28 octobre 2014 à 9 heures 30 ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalités des chances.

*Malgré l'avis défavorable de M. Gaby Charroux, suppléant M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalités des chances.*

*

* *

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

Article 60

Financement par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) de la partie socle du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs

Texte du projet de loi :

Pour l'année 2015, par exception au I de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le fonds national des solidarités actives mentionné au II du même article 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.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de permettre, pour l'année 2015, par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, que le Fonds national des solidarités actives (FNSA) finance la totalité des sommes payées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active (RSA) versée aux personnes mentionnées à l'article L. 262-7-1 du même code.

Le projet de loi de finances pour 2015 propose de reconduire la modalité de financement dérogatoire du 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 1^{er} septembre 2010 en métropole, et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, à l'exception de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

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 FNSA du RSA servi en complément des revenus d'activité.

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, cette dérogation étant prévue successivement par l'article 195 de la loi de finances pour 2011, l'article 149 de la loi de finances pour 2012, l'article 114 de la loi de finances pour 2013 et l'article 139 de la loi de finances pour 2014.

Le dispositif proposé vise à maintenir ce financement pour 2015 : 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.

La montée en charge du dispositif a été très faible, avec au 31 mars 2014 7 882 jeunes bénéficiaires au 31 mars 2014, dont 2 925 bénéficient du « RSA socle seul » ou « RSA socle + activité » contre 160 000 selon les prévisions initiales. Ce constat a justifié l'expérimentation d'un nouveau dispositif, moins restrictif, à destination des 18-25 ans en situation de précarité. La « garantie jeunes » propose une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation et a vocation à être rapidement généralisée.

Le Gouvernement considère que, selon l'évaluation qui sera faite de ce nouveau dispositif, le RSA jeunes est susceptible d'être réformé et il n'apparaît pas opportun de mettre en œuvre en 2015 la compensation budgétaire complexe qui serait obligatoire en cas de prise en charge permanente de son financement par les départements.

Le surcoût pour le budget de l'État, qui assure l'équilibre du fonds, est estimé à 15 millions d'euros, comme l'an dernier.

*

* *

*Sur l'avis favorable de M. Gaby Charroux, suppléant M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 60, rattaché, **sans modification**.*