

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

*Rapporteur spécial : M. Éric BOCQUET*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » .....</b>	<b>7</b>
<b>A. L' AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION (+ 3,14 %) DISSIMULE LA BAISSÉ STRUCTURELLE DU FINANCEMENT DE LA SOLIDARITÉ PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Cinq programmes rassemblant 12,75 milliards d'euros en crédits de paiement .....</i>	7
2. <i>Une mission qui porte, à titre principal, des crédits d'intervention .....</i>	8
3. <i>La forte hausse des crédits affectés à l'AAH masque la baisse des crédits sur les autres programmes .....</i>	9
<b>B. UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ NATIONALE LARGEMENT ASSURÉE PAR DES DÉPENSES FISCALES QUI NE DOIVENT ÊTRE REMISES EN CAUSE QU'AVEC PRÉCAUTION .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Le poids déterminant des dépenses fiscales dans la politique de solidarité nationale .....</i>	10
a) <i>Un coût quasi-équivalent au montant des crédits budgétaires .....</i>	10
b) <i>Une légère baisse en 2012 .....</i>	10
2. <i>Une certaine inefficacité .....</i>	12
3. <i>Redonner de la cohérence à l'intervention publique en matière de solidarité .....</i>	15
<b>II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES .....</b>	<b>17</b>
<b>A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UN LENT RETOUR À LA NORMALE.....</b>	<b>17</b>
1. <i>Le présent programme porte la dotation d'équilibre du Fonds national des solidarités actives (FNSA) .....</i>	17
2. <i>Un dispositif qui monte en charge progressivement .....</i>	19
3. <i>En 2011, des prévisions de dépenses toujours supérieures à l'exécution.....</i>	23
4. <i>Une programmation budgétaire 2012 apparemment plus fiable .....</i>	25
a) <i>Une prévision de dépenses globalement crédible .....</i>	26
(1) <i>Le RSA activité .....</i>	26
(2) <i>Le RSA jeunes .....</i>	26
(3) <i>Le RSA DOM et le RSTA .....</i>	26
(4) <i>L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) .....</i>	27
(5) <i>Les frais de gestion .....</i>	28
b) <i>Une légère progression des ressources propres du FNSA.....</i>	29
c) <i>Une trésorerie en nette régression fin 2012 .....</i>	29
5. <i>Un financement du RSA paradoxal .....</i>	30
6. <i>Le RSA est-il efficace ? .....</i>	31
7. <i>Le programme porte également, à titre subsidiaire, des crédits relatifs à l'expérimentation sociale.....</i>	33

B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » :	
UN PROGRAMME HÉTÉROCLITE.....	35
1. Des subventions aux associations de médiation familiale et de conseil conjugal en forte baisse .....	35
2. L'action 3 « Protection des enfants et des familles » finance à titre principal les mesures de protection des majeurs et à titre résiduel la protection de l'enfance.....	36
a) Protection de l'enfance : les moyens ne sont pas au rendez-vous .....	36
(1) Une absence de dotation du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) .....	36
(2) Une dotation en légère hausse pour le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED) .....	38
b) Une régularisation progressive de la subvention accordée à l'Agence française de l'adoption .....	38
c) La protection des majeurs regroupe l'essentiel des crédits du programme .....	39
C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : L'EFFORT DE BUDGÉTISATION SERA-T-IL SUFFISANT ? .....	41
1. Une forte hausse de l'AAH mais un risque de dérapage toujours persistant sur cette dépense très dynamique .....	41
2. La normalisation progressive des relations financières entre l'Etat et les MDPH .....	43
3. La poursuite des créations de places dans les ESAT .....	44
4. Une légère diminution des crédits sur les autres actions .....	44
D. PROGRAMME 137 « EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE QUI S'ACCOMPAGNE POURTANT D'UNE DIMINUTION DES CRÉDITS .....	46
1. Une nouvelle maquette qui retrace mieux les priorités du programme .....	46
2. Une diminution des crédits de 5 % .....	48
E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » .....	51
1. Un programme constitué à plus de 80 % par des crédits de personnel .....	52
a) Les crédits de personnels comprennent également une partie de la dotation aux agences régionales de santé .....	52
b) Une nouvelle répartition technique des effectifs entre les actions .....	52
c) La poursuite de la diminution des effectifs .....	53
2. Les ARS représentent près de 38 % des crédits du programme .....	53
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>57</b>
• <b>ARTICLE 61 Financement du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs .....</b>	<b>57</b>
• <b>ARTICLE 61 bis (nouveau) Conditions d'attribution de la dotation de restructuration exceptionnelle des services d'aide et d'accompagnement à domicile .....</b>	<b>59</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>61</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>65</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble **12,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,75 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3,14 % par rapport à 2011.**

2) La **hausse des crédits de la mission résulte uniquement du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et masque une diminution des crédits sur tous les autres programmes.**

3) Les **dépenses fiscales** principalement rattachées à la mission s'élèvent à **12,49 milliards d'euros**, soit un montant quasiment équivalent aux crédits budgétaires.

4) Le récent rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales a montré que de nombreuses mesures fiscales dérogatoires rattachées à la mission ne sont pas efficaces. En particulier, **l'accumulation des dispositifs et leur mauvaise articulation nuit à la cohérence globale de la politique de solidarité.**

Une révision de ces dépenses fiscales **ne devrait pas conduire à diminuer les sommes consacrées à la redistribution** dans le cadre de la solidarité nationale.

5) Le programme « Lutte contre la pauvreté », qui finance le « RSA activité », voit sa dotation réduite de plus 700 millions d'euros à **535 millions d'euros, un montant néanmoins suffisant pour financer le « RSA activité » en 2012.**

6) Le RSA repose également sur des **politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux**. A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle la nécessité d'être attentif à l'équilibre financier des départements, dans la mesure où l'Etat est également gagnant à la mise en œuvre de politiques d'insertion efficaces.

7) L'AAH constitue **la principale dépense de la mission** et connaît une évolution très dynamique. Près de **7,5 milliards d'euros** sont inscrits, à ce titre, sur le programme « Handicap et dépendance ». Il se pourrait cependant que **ce montant ne soit pas suffisant pour couvrir les besoins.**

8) Votre rapporteur spécial relève que, cette année encore, l'Etat **refuse de se soumettre à ses obligations légales** en ne participant pas à l'abondement **du Fonds national de financement de la protection de l'enfance.**

9) **L'Etat tient ses engagements vis-à-vis des MDPH** en leur versant une dotation totale de plus de **57,1 millions d'euros.**

10) La nouvelle présentation du programme « Egalité entre les hommes et les femmes » reflète mieux la stratégie de l'Etat en la matière. Votre **rapporteur spécial regrette cependant que le Gouvernement ait choisi de réduire ses crédits, déjà faibles, de près de 5 %.**

*Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent projet de loi de finances, **seulement 57 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Toutefois, il a pu disposer de l'ensemble des réponses pour élaborer son rapport.*



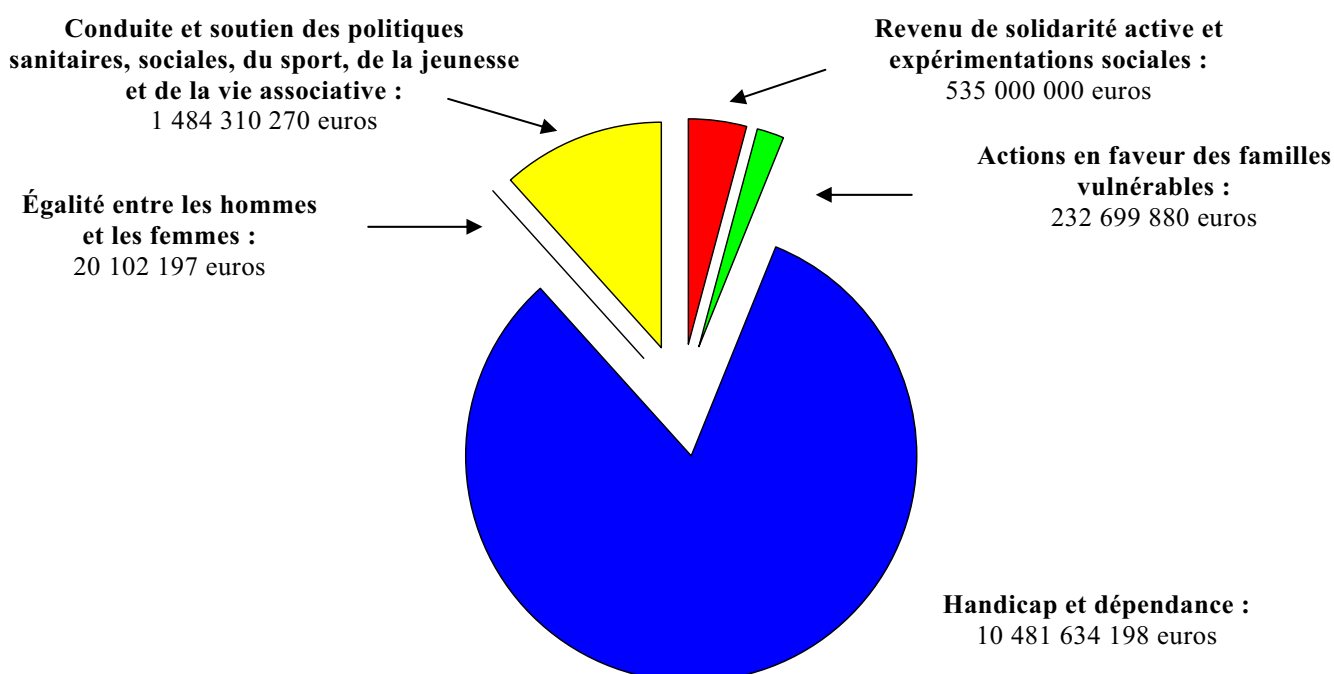
## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

### A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION (+ 3,14 %) DISSIMULE LA BAISSÉ STRUCTURELLE DU FINANCEMENT DE LA SOLIDARITÉ PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

#### 1. Cinq programmes rassemblant 12,75 milliards d'euros en crédits de paiement

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » regroupe près de 12,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,75 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), répartis en cinq programmes de poids très différents, comme le montre le graphique reproduit ci-dessous :

#### Répartition des crédits de paiement entre les différents programmes de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »



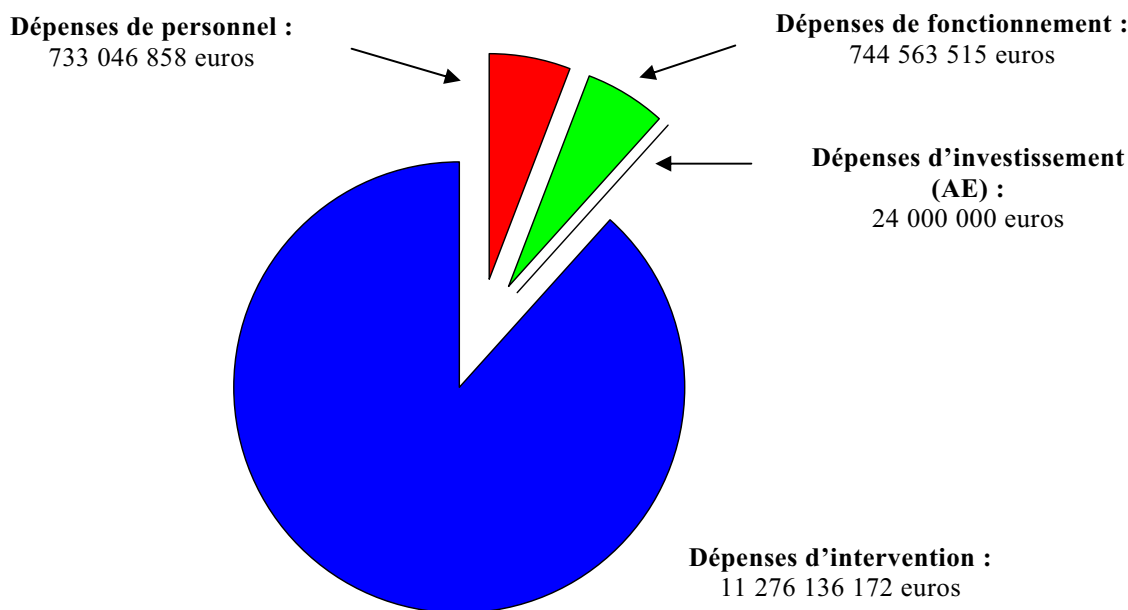
Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

## 2. Une mission qui porte, à titre principal, des crédits d'intervention

L'analyse par catégorie de dépenses révèle le **poids déterminant des dépenses d'intervention au sein de la mission**. De fait, elle finance le **revenu de solidarité active (RSA) pour sa partie « activité », l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, ainsi que de nombreuses subventions.

Pour la plupart, il s'agit donc de **dépenses obligatoires, dites « de guichet »** sur lesquelles le ministre gestionnaire n'a que peu, voire pas du tout, de prise.

### Répartition des crédits de paiement par catégorie de dépenses au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Le dynamisme budgétaire de la mission est, cette année encore, porté par les **dépenses d'intervention qui progressent de 4,11 %** alors que les **dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement reculent respectivement de 6 % et de 1,37 %**, tandis que la place des dépenses d'investissement demeure négligeable.



### Évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par catégorie de dépenses entre 2011 et 2012

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Écart en %	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
<i>Titre 2. Dépenses de personnel</i>	779 824 217	733 046 858	- 6,00 %	779 824 217	733 046 858	- 6,00 %
Autres dépenses	11 591 789 780	12 053 926 142	3,99 %	11 585 881 729	12 020 699 987	3,75 %
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	757 760 317	752 089 970	- 0,75 %	754 923 365	744 563 515	- 1,37 %
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	0	24 000 000				
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	10 384 029 463	11 277 836 172	8,61 %	10 830 958 364	11 276 136 172	4,11 %
<b>TOTAL</b>	<b>12 371 613 997</b>	<b>12 786 973 000</b>	<b>3,36 %</b>	<b>12 365 705 946</b>	<b>12 753 746 545</b>	<b>3,14 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

### 3. La forte hausse des crédits affectés à l'AAH masque la baisse des crédits sur les autres programmes

Les crédits de la mission progressent de 3,14 % mais, en réalité, cette hausse masque des évolutions contradictoires entre les différents programmes. En effet, seul le programme « Handicap et dépendance » voit son enveloppe croître de près de 600 millions d'euros (environ 5 % du total des crédits de la mission), en hausse de 6,04 %.

### Évolution des crédits de paiement de chaque programme entre 2011 et 2012

(en euros)

Numéro et intitulé du programme		Crédits de paiement		
		Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	691 919 704	535 000 000	- 22,68 %
106	Actions en faveur des familles vulnérables	242 572 625	232 699 880	- 4,07 %
157	Handicap et dépendance	9 885 010 998	10 481 634 198	6,04 %
137	Égalité entre les hommes et les femmes	21 160 248	20 102 197	- 5,00 %
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 525 042 371	1 484 310 270	- 2,67 %
<b>TOTAL</b>		<b>12 365 705 946</b>	<b>12 753 746 545</b>	<b>3,14 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

La progression spectaculaire des crédits du programme « Handicap et dépendance » est imputable à **la croissance exponentielle des coûts de l'AAH**, qui explique à elle seule 94 % de l'accroissement de la dotation du programme.

L'augmentation des crédits de la mission **traduit partiellement une volonté politique de la part du Gouvernement en faveur du handicap**, puisque le montant de l'allocation a été revalorisé de 25 % sur cinq ans.

La hausse massive des crédits sur le poste du Handicap est « gagée » par **la diminution de la dotation de tous les autres programmes, à hauteur de plus de 208 millions d'euros**. Ce gage doit cependant être relativisé puisque, pour partie, il résulte de la baisse de l'enveloppe accordée au financement du « RSA activité », qui apparaît somme toute logique compte tenu de la lenteur de la montée en charge de ce dispositif.

## ***B. UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ NATIONALE LARGEMENT ASSURÉE PAR DES DÉPENSES FISCALES QUI NE DOIVENT ÊTRE REMISES EN CAUSE QU'AVEC PRÉCAUTION***

### **1. Le poids déterminant des dépenses fiscales dans la politique de solidarité nationale**

#### *a) Un coût quasi-équivalent au montant des crédits budgétaires*

A chaque programme de la mission sont rattachées, à titre principal ou subsidiaire, une ou plusieurs dépenses fiscales qui participent, à côté des crédits budgétaires, à la politique de solidarité mise en œuvre par l'Etat. De fait, les dépenses fiscales peuvent constituer un levier important et efficace de redistribution.

Au titre du présent projet de loi de finances (PLF), **rente dépenses fiscales sont rattachées, à titre principal, à la mission pour un coût total estimé de l'ordre de 12 489 millions d'euros<sup>1</sup>, soit un montant quasi-équivalent à celui des crédits budgétaires.**

#### *b) Une légère baisse en 2012*

En 2012, le projet annuel de performances annexé au présent PLF prévoit que le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission **diminue d'environ 0,75 %**, soit 94 millions d'euros de moins qu'en 2011.

**La baisse constatée est en grande partie imputable à la modification apportée aux conditions d'attribution d'une demi-part supplémentaire aux contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs**

---

<sup>1</sup> Il s'agit non pas d'une dépense mais d'une moindre recette pour le budget de l'Etat.

**enfants à charge**<sup>1</sup>. Son coût devrait encore diminuer en 2012, en passant de 1 450 millions à 1 050 millions d'euros.

A l'inverse, l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste, devrait connaître une nette augmentation l'an prochain (+ 5,4 %), son coût devant atteindre près de 1 304 millions d'euros. Cette situation s'explique notamment par le contexte économique dégradé, qui rend éligible à l'exonération un plus grand nombre de ménages.

Le coût de la dépense relative à l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites croît d'environ 5,6 % et s'établit à 3 040 millions d'euros.

Les autres dépenses fiscales ne connaissent qu'une diminution ou une augmentation limitée, de l'ordre de 1 % à 2 %.

Dans leur majorité, les dépenses fiscales sont d'ampleur limitée, même si, surtout dans le champ social, elles peuvent revêtir une grande importance pour leurs bénéficiaires. Ainsi, **sept d'entre elles, supérieures à 500 millions d'euros, rassemblent près de 80 % du montant total de la charge.**

---

<sup>1</sup> Dépense fiscale n° 110 102. En application de l'article 92 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008), ne sont concernés par l'attribution d'une demi-part supplémentaire, à partir de l'imposition des revenus de 2009, que les seuls contribuables ayant supportés à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans.

**Sept dépenses fiscales supérieures à 500 millions d'euros sont associées à la mission  
« Solidarité, insertion et égalité des chances »**

**Impôt sur le revenu :**

- abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites : **3 040 millions d'euros** ;

- exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant : **1 600 millions d'euros** ;

- demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans : **1 050 millions d'euros** ;

- crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans : **940 millions d'euros** ;

- exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant élevé au moins trois enfants : **830 millions d'euros**.

**Taxe sur la valeur ajoutée :**

- taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés : **1 100 millions d'euros**.

**Taxe d'habitation :**

- exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste : **1 304 millions d'euros**.

## **2. Une certaine inefficacité**

Votre commission des finances a déjà eu l'occasion, par le passé, de souligner combien **l'aspect fiscal devenait de plus en plus prégnant dans la politique de solidarité mais avait regretté ne pas disposer des instruments nécessaires à un examen approfondi des dépenses fiscales rattachées à la mission.**

Or, en 2010, le Gouvernement a demandé à l'Inspection générale des finances de mener un travail exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Un Comité d'évaluation a été mis en place à cet effet, sous la responsabilité d'Henri Guillaume, et a rendu son rapport en juin dernier<sup>1</sup>.

L'ensemble des dispositifs évalués ont été notés de 0 à 3.

---

<sup>1</sup> Ses conclusions n'ont toutefois été transmises au Parlement qu'au mois d'octobre.

La note 0 correspond à une niche fiscale inefficace, c'est-à-dire qui n'atteint pas les objectifs qu'elle poursuit. Les niches jugées efficaces sont ensuite notées de 1 à 3 en fonction de leur efficacité<sup>1</sup>.

Il résulte de ces travaux **que la présente mission regroupe le plus grand montant de dépenses fiscales, en valeur, après la mission « Ville et logement ». Avec la mission « Travail et emploi », ce sont les trois seules missions dont le coût des dépenses fiscales rattachées dépasse 10 milliards d'euros.**

**Il apparaît également que, parmi ces trois missions, elle est celle qui cumule le plus de notes 0 ou 1 sur le total de ses dépenses rattachées.** Ainsi, huit mesures sont jugées inefficaces (note 0) et onze sont considérées comme peu efficaces (note 1). **Or ces 19 niches représentent près de 82 % du montant total, soit environ 9,7 milliards d'euros en 2010.**

**Dépenses rattachées à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »  
notées 0 ou 1 par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales**

Impôt	Intitulé de la dépense fiscale	Coût en 2010	Note
IR	Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité	4	0
IR	Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites	15	0
ISF	Réduction de droits en raison du nombre d'enfants du déclarant	24	0
IR	Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles	30	0
IR	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	90	0
IR	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	175	0
IR	Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants	800	0
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600	0
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 700	0
IR	Exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité pour les salariés de l'outre-mer	4	1
TFPB	Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	70	1
IR	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	80	1

<sup>1</sup> *Quatre critères d'efficacité ont été utilisés : la mesure est-elle correctement ciblée ? Le coût de la mesure est-il raisonnable au regard de son efficacité ? L'outil fiscal est-il en lui-même efficace ? La mesure est-elle plus adaptée qu'une mesure budgétaire ou qu'une mesure non financière ?*

Impôt	Intitulé de la dépense fiscale	Coût en 2010	Note
IR	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	100	1
IR	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	245	1
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	340	1
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	390	1
IR	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	420	1
TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 376	1
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 440	1
TFPB	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	nc	1

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

Les critiques adressées aux dépenses fiscales rattachées à la présente mission peuvent être synthétisées en quelques points :

- **caractère anti-redistributif de la mesure** : par exemple, les exonérations relatives à l'impôt sur le revenu, notamment des diverses prestations sociales, ne bénéficient qu'aux ménages imposables, voire même uniquement aux plus aisés d'entre eux ;

- **mesure mal ciblée**, pour celles des dépenses fiscales qui ciblent des catégories spécifiques, notamment les personnes âgées ou handicapées, les femmes, etc.

- **redondance et mauvaise articulation avec d'autres dispositifs fiscaux et/ou budgétaires** ;

- **instrument inadapté au regard de l'objectif poursuivi** ;

- **objectif obsolète**.

Il convient néanmoins de relever que le tableau n'est pas aussi sombre qu'il n'y paraît puisque **cinq dépenses fiscales, représentant un coût supérieur à 2 milliards d'euros, sont jugées pertinentes** par le Comité d'évaluation ; elles sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Impôt	Intitulé de la dépense fiscale	Coût en 2010	Note
IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	900	2
IR	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : - des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants ; - des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	10	2
TADV	Exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie « Handicap » et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité	ε	2
IR	Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés à charge du fait de leur rattachement au foyer fiscal	5	3
ENR-TIM	Abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental	75	3
TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1 050	3

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

### 3. Redonner de la cohérence à l'intervention publique en matière de solidarité

Le travail minutieux conduit par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales constitue un **précieux outil de diagnostic**. Dans l'ensemble, **l'action publique apparaît surtout incohérente : les dispositifs se sont empilés et sont mal articulés entre eux**.

A titre d'illustration, les personnes invalides, outre une pension d'invalidité et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) qu'elles peuvent percevoir, se voient octroyer une demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu ; elles peuvent également bénéficier d'une exonération des plus-values de cession de biens immobiliers ; si leurs revenus sont inférieurs à 22 590 euros, elles profitent enfin d'un abattement spécifique de 10 % pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, le traitement des personnes âgées et invalides est souvent identique alors que les personnes handicapées bénéficient de dispositifs différents. Or, **en matière de ressources d'existence, la problématique est sensiblement la même pour ces trois catégories de population**. Il semblerait donc logique que les mêmes avantages fiscaux leur soient accordés.

Au total, **l'ensemble de ces mesures fiscales dérogatoires s'apparentent à un nœud gordien dont la facilité pourrait conduire à le trancher d'un coup net, résumé dans la formule « supprimer les niches inefficaces »**.

Votre rapporteur spécial est bien conscient **que les moyens publics ne sont pas alloués au mieux compte tenu des objectifs poursuivis**, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité de vie des personnes les plus fragiles et les plus modestes.

Néanmoins, **la suppression brutale de certains dispositifs constitue une solution qu'il faut rejeter avec force.** Elle entraînerait **d'inévitables « effets de bord » qui seraient peut-être pires que le mal.**

Ainsi, il convient tout d'abord de remettre à plat, pour chaque catégorie identifiée (personnes âgées, handicapées, invalides, de condition modeste), l'ensemble des dispositifs dont elles bénéficient. Et, en tout état de cause, si une telle réforme devait intervenir, elle devrait se fixer deux principes intangibles :

- 1) **assurer une plus grande redistributivité ;**
- 2) **faire en sorte que les sommes ainsi réallouées, par le biais de crédits budgétaires ou de dépenses fiscales, demeurent au moins équivalentes au niveau de dépenses actuel.**



## II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES

### A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UN LENT RETOUR À LA NORMALE

Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » **rassemble 535 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, très inégalement répartis entre deux actions**, comme le montre le tableau suivant :

#### Répartition des crédits du programme 304 par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Crédits de paiement		
		Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
01	Revenu de solidarité active	686 878 204	528 800 000	- 23,01 %
02	Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	5 041 500	6 200 000	22,98 %
<b>304</b>	<b>Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales</b>	<b>691 919 70</b>	<b>535 000 000</b>	<b>- 22,68 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

#### 1. Le présent programme porte la dotation d'équilibre du Fonds national des solidarités actives (FNSA)

Le revenu de solidarité active (RSA) fonctionne sur le principe d'un revenu minimum. Lorsque la personne éligible n'a pas d'activité, elle est assurée de percevoir un « revenu minimum garanti » (RMG), dénommé « **RSA socle** ». Si elle reprend une activité, son revenu minimum doit augmenter et être supérieur au RMG<sup>1</sup>. A cette fin, elle va percevoir un complément de revenus, appelé « **RSA activité** », qui permet de garantir que **son retour à l'emploi se traduise par un gain monétaire par rapport à la situation antérieure où elle ne touchait que le « RSA socle »** (cf. encadré ci-après pour trois cas pratiques).

L'Etat et les conseils généraux sont responsables du financement du RSA. Le « **RSA socle** » correspond à l'ancien revenu minimum d'insertion

<sup>1</sup> En ce cas de reprise d'activité, le revenu minimum équivaut au RMG + 62 % des ressources d'activité. Mais la somme effectivement versée au titre du RSA sera la différence entre le revenu minimum ainsi calculé et les ressources d'activité.

(RMI) et, de ce fait, **est pris en charge par les conseils généraux**. En revanche, **la charge financière du « RSA activité » est supportée par l'Etat au travers du Fonds national des solidarités actives (FNSA)**.

**La distinction entre les deux types de RSA est surtout utile pour identifier les financeurs mais elle est totalement neutre pour les allocataires.**

L'encadré ci-dessous montre que, dans certains cas, le conseil général et l'Etat peuvent participer concomitamment au financement de la prestation servie au bénéficiaire.

### **Trois exemples simples sur le RSA**

Posons l'hypothèse que le montant forfaitaire ou « revenu minimum garanti » (RMG), dit « RSA socle », est fixé à 100 euros.

**Cas 1** : l'allocataire est sans activité. Le conseil général lui verse 100 euros au titre du « RSA socle ».

**Cas 2** : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 100 euros.

Conformément au principe du RSA son revenu minimum doit augmenter.

Ce revenu minimum correspond alors au RMG + 62 % de ses revenus professionnels, soit, en l'espèce, 162 euros.

Au titre du « RSA activité », le FNSA lui verse 62 euros, c'est-à-dire la différence entre ce revenu minimum et ses ressources d'activité.

**Cas 3** : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 50 euros.

Son revenu minimum correspond au RMG + 62 % de ses revenus professionnels, soit 131 euros.

Le conseil général lui verse 50 euros au titre du « RSA socle » afin d'atteindre le seuil du RMG. Le FNSA lui verse 31 euros au titre du « RSA activité ».

**En dépenses, le FNSA prend en charge la totalité des dépenses relatives au « RSA activité »** et d'autres dépenses détaillées ci-dessous.

**En recettes, le Fonds est principalement alimenté par une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine<sup>1</sup> et une contribution additionnelle au prélèvement social sur les produits de placement<sup>2</sup>. Leur taux est fixé à 1,1 %.**

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que **l'Etat assure l'équilibre du FNSA**. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, **528,8 millions d'euros sont ainsi inscrits sur l'action « revenu de solidarité active » du présent programme.**

<sup>1</sup> Article L. 245-14 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article L. 245-15 du même code.

En conséquence, seule l'analyse des comptes du FNSA permet de savoir si la dotation d'équilibre prévue est correctement calibrée. En particulier, un éventuel solde bénéficiaire en 2011 peut être reporté sur l'année 2012 et entraîner une diminution de la dotation d'équilibre apportée par l'Etat.

## 2. Un dispositif qui monte en charge progressivement

Le RSA est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 en métropole mais seulement le 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour les départements d'outre-mer (DOM).

Les bénéficiaires du RMI ont naturellement « basculé » dans le « RSA socle ». Au 30 juin 2011, près de **1,36 million de foyers** en étaient allocataires. Le montant moyen mensuel perçu est de 435 euros en métropole et 446 euros dans les DOM.

Le « RSA activité » seul concerne, toujours au 30 juin 2011, plus de **482 500 foyers**, soit **une progression de 5 % sur un an**. Les allocataires perçoivent, chaque mois, en moyenne 171 euros en métropole et 184 euros dans les DOM. Les foyers bénéficiaires du « RSA activité » et du « RSA socle » sont environ **216 000**, **en progression de 8 % sur un an**. Le montant mensuel moyen s'élève à 405 euros en métropole et 418 euros dans les DOM.

### Nombre de foyers allocataires du RSA au 30 juin 2011

Juin 2011	Foyers allocataires tous régimes			
	Socle	Activité	Socle + activité	Total
<b>Métropole</b>				
RSA hors RSA jeunes	1 193 381	457 610	204 797	1 855 788
RSA jeunes	2 028	7 543	617	10 188
Total tous RSA	1 195 409	465 153	205 414	<b>1 865 976</b>
<b>DOM</b>				
RSA hors RSA jeunes	163 282	17 326	10 766	191 374
RSA jeunes	27	30	1	58
Total tous RSA	163 309	17 356	10 767	<b>191 432</b>
<b>Métropole + DOM</b>				
RSA hors RSA jeunes	1 356 663	474 936	215 563	<b>2 047 162</b>
RSA jeunes	2 055	7 573	618	<b>10 246</b>
<b>Total tous RSA</b>	<b>1 358 718</b>	<b>482 509</b>	<b>216 181</b>	<b>2 057 408</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au total, le nombre de foyers qui perçoivent effectivement le RSA est d'environ **2,1 millions**, dont un peu moins de **700 000** bénéficient du « RSA activité » (éventuellement avec un complément de « RSA socle »).

Pour mémoire, en 2009, le Gouvernement avait estimé que, au terme de la montée en charge, le « RSA activité » concernerait plus de 2,2 millions de foyers.

D'après le projet annuel de performances annexé au présent PLF, le « **RSA activité** » **devrait concerner** – pour la seule métropole, les chiffres outre-mer n'étant pas disponibles – environ **678 000 foyers fin 2011 et environ 731 000 fin 2012**.

La **montée en charge**, bien qu'elle soit **plus lente que prévu**, apparaît **très régulière sans être négligeable** – près de 5 % sur un an pour les seuls bénéficiaires du « RSA activité ».

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce constat. Tout d'abord, comme le rappelle le projet annuel de performances, « *les caractéristiques des travailleurs modestes sont mal appréhendées par les systèmes statistiques* ». Autrement dit, il semble **très difficile de prévoir à la fois le nombre potentiel de bénéficiaires et le montant moyen auquel ils auraient droit** s'ils entraient dans le dispositif.

Ensuite, le **contexte économique** n'est pas propice à l'embauche des travailleurs les moins qualifiés.

Enfin, certains bénéficiaires potentiels n'y ont pas recours, soit tout simplement parce qu'ils ne sont **pas informés** de son existence, soit délibérément. En particulier, la **complexité** de la demande du RSA au regard du montant, parfois modeste, obtenu est source de découragement.

Il ne faut pas non plus **sous-estimer le sentiment de « disqualification sociale »** ressenti par certains « travailleurs pauvres » à l'idée de solliciter ce qui apparaît comme l'ancien RMI, c'est-à-dire un dispositif d'insertion.

Compte tenu de l'ensemble de ces difficultés, le Gouvernement a lancé, le 8 juillet 2010, un « plan de simplification du RSA » reposant sur dix mesures et dont le bilan d'application, après une année, est rappelé ci-dessous.

#### **Bilan de l'application du plan de simplification du RSA du 8 juillet 2010**

Premier volet : Simplifier les démarches, améliorer l'accès des publics cibles à l'information.

**Mesure n° 1** : Poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, *via* les prescripteurs.

**Application** : « *En lien avec l'association des maires de France, un courrier aux 2 000 maires des communes de plus de 5 000 habitants a été réalisé en octobre 2010 notamment pour cibler les agents publics des collectivités locales.*

« *L'envoi de courriers via la CNAF et la MSA aux bénéficiaires de prestations, les incitant à faire une simulation sur le site de la CNAF ou de la MSA, a été fait à l'automne 2010.*

*« Des courriers et affiches ont été diffusés en partenariat avec l'USH (3 millions de locataires sensibilisés suite à des partenariats engagés dès mars 2010) ».*

**Mesure n° 2 :** Améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au RSA et les simplifier.

**Application :** *« Recueil de points de vue des bénéficiaires sur les formulaires et courriers locaux : les travaux ont été conduits dans deux territoires, la Marne et la Meurthe-et-Moselle. Les nouveaux formulaires RSA sont disponibles depuis janvier 2011 et ont été homologués.*

*« Développer davantage l'étude et les recommandations pour les courriers locaux (émanant des départements) : les départements de l'Hérault, de la Meurthe-et-Moselle et des Pyrénées-Orientales se sont portés candidats sur ces travaux.*

*« S'agissant des courriers émanant des organismes, l'analyse est en cours au sein de la DGCS ».*

**Mesure n° 3 :** Simplifier la déclaration trimestrielle des ressources (DTR) des bénéficiaires du RSA, et ce, dès le mois de juillet 2010.

**Application :** *« Une première DTR simplifiée a été mise en œuvre en août 2010. La prise en compte des propositions d'amélioration issues des travaux menés dans les départements s'achève, dans la perspective de l'homologation d'une nouvelle DTR unique (CNAF et CCMSA) simplifiée en septembre 2011 ».*

**Mesure n° 4 :** Encourager la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées d'accueil communes à tous les partenaires.

**Application :** *« Travaux engagés en septembre 2010 : identification des plateformes existantes pouvant servir de référence.*

*« Élaboration d'un mini-guide de référence et de bonnes pratiques pour aider les départements qui veulent s'engager dans ces projets : typologies des plateformes, modalités d'organisation, valeur ajoutée, recommandations. Le guide, réalisé par l'Agence nouvelle des solidarités actives, a été diffusé le 3 mai 2011.*

*« Un atelier d'échanges et de sensibilisation des départements a été proposé le 3 mai 2011 aux correspondants RSA des départements ».*

**Deuxième volet :** Optimiser le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs.

**Mesure n° 5 :** Création d'une commission opérationnelle pour examiner les évolutions à apporter au dispositif RSA.

**Application :** *« Mise en place le 5 mai 2011 de la CORSA (commission opérationnelle du RSA) composée de représentants de départements (Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Var, Meurthe-et-Moselle), d'administrations (direction générale de la cohésion sociale, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction de la sécurité sociale, direction du ministère de l'agriculture), des organismes concernés (CNAF, CCMSA, Pôle emploi, UNCCAS) et de l'ADF.*

« Elle est chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif du RSA. Elle s'appuie sur les travaux d'analyse effectués en groupes techniques puis se prononce comme instance de "validation" sur les préconisations qui en sont issues ».

**Mesure n° 6 :** Identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant RSA chargé de la coordination avec les services du Conseil général.

**Application :** « Dans chaque département, le directeur territorial de Pôle Emploi doit informer le Président du conseil général de l'organisation retenue et du/des nom(s) du/des correspondant(s) RSA.

« Cette action a été lancée dès l'été 2010. Les remontées d'information sur la mise en œuvre se sont échelonnées jusqu'en octobre 2010.

« A l'automne 2010, la totalité des directions territoriales de Pôle emploi avait mis en place les correspondants, défini les grandes lignes des missions de ces agents et en avait informé le PCG ».

**Mesure n° 7 :** Mise en place d'un groupe de travail avec l'ADF et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner tous les types d'évolutions informatiques nécessaires.

**Application :** « Le comité de pilotage des échanges d'informations (CPEI), nouvelle instance de gouvernance, a été mis en place le 6 janvier 2011.

« Il est composé de représentants de dix départements, la DGCS, Pôle emploi, la CNAF et la CCMSA, l'ADF et l'UNCCAS. Cette instance s'appuie sur 6 groupes de travail.

« Exemple d'actions réalisées :

« - création d'un site extranet CNAF et CCMSA, dédié aux échanges de données, en cours de généralisation à l'ensemble des départements ;

« - issu des travaux du groupe co-piloté par Pôle emploi, qui préexistait, un projet de décret visant à la création d'échanges de données, notamment entre Pôle emploi et les départements, relatif à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, a donné lieu à une saisine de la CNIL en juillet 2011 pour une publication prévue pour la fin de l'année 2011 après examen par le Conseil d'Etat ».

### Troisième volet : Faire du RSA un outil clé de l'insertion professionnelle

**Mesure n° 8 :** Faciliter la mise en œuvre de l'A.P.R.E et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi.

**Application :** « La circulaire APRE diffusée le 16 décembre 2010 a précisé les domaines de prescription.

« L'Agence nouvelle des solidarités actives a rédigé un mini-guide de recommandations, diffusé le 7 juin 2011.

« Expertiser les "chéquiers services" : des travaux sont menés afin de "tester" de nouvelles méthodes de paiement (notamment chèque barré ou carte de paiement) ».

**Mesure n° 9 :** Expérimenter avec Pôle Emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social.

**Application :** « Une évaluation est en cours dans huit départements (l'Aude, le Cantal, le Doubs, le Gard, la Meurthe-et-Moselle, la Gironde, le Morbihan et la Vendée) ».

**Mesure n° 10** : Aider les départements à renforcer les politiques d'insertion et à mettre en œuvre les pactes territoriaux d'insertion : organisation d'une journée nationale dédiée.

**Application** : « La journée nationale consacrée aux PTI le 25 janvier 2011 a réuni plus de 400 personnes, dont 140 représentants de 70 départements différents. De nombreux acteurs locaux étaient présents ainsi que des représentants de l'Etat ou d'organismes au niveau national, tels que Pôle emploi, la CNAF ou la CCMSA.

« Trois tables-rondes ont permis d'aborder les préoccupations des départements pour la mise au point de leur PTI.

« Par ailleurs, la mise en place d'une dizaine de stands a permis aux participants de rencontrer des représentants des conseils généraux et d'échanger sur les PTI déjà signés, certains départements ayant déjà démarré des travaux d'évaluation de leur pacte.

« Enfin, à l'occasion de cette journée nationale, avec le soutien financier de l'Etat, l'ANSA a diffusé un guide méthodologique sur le PTI ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire

### **3. En 2011, des prévisions de dépenses toujours supérieures à l'exécution**

Le FNSA porte **cinq catégories de dépenses** :

- le « RSA activité » proprement dit pour les bénéficiaires métropolitains ;
- le RSA jeunes tant pour sa part socle que pour sa part activité (*cf. infra* commentaire de l'article 61 rattaché) ;
- le « RSA activité » pour sa partie outre-mer et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)<sup>1</sup> ;
- l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ;
- des frais de gestion au titre des charges exposées par les caisses d'allocations familiales pour la gestion du RSA.

Il apparaît, en 2011, que les dépenses du Fonds seront sensiblement inférieures à la prévision initiale. D'après le projet annuel de performances annexé au présent PLF, **la dépense de « RSA activité » devrait s'établir à environ 1 426 millions d'euros fin 2011**, soit une dépense mensuelle

---

<sup>1</sup> Le RSA a été étendu aux départements d'outre-mer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 – alors qu'il était en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 en métropole. Suite aux événements survenus dans les Antilles au printemps 2009, le Gouvernement avait décidé la mise en place du RSTA, à titre transitoire, avant le déploiement du RSA. Cette allocation disparaîtra au 31 décembre 2012 et sera remplacée par le RSA. En attendant cette substitution, l'article 195 de la loi de finances pour 2011 a prévu que le RSTA serait entièrement financé par le FNSA en 2011 et 2012.

moyenne d'environ 118 millions d'euros – ce qui est en ligne avec les données déjà disponibles.

Par ailleurs, **la dépense au titre du « RSA jeunes » serait de 31 millions d'euros et non de 75 millions d'euros** comme prévu initialement.

Enfin, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **le « RSA DOM » et le RSTA atteindraient environ 190 millions d'euros**, tandis que **les autres dépenses demeureraient inchangées**.

### Évolution des dépenses et des recettes prévisionnelles du FNSA en 2011

(en millions d'euros)

	PLF 2011	EPRD <sup>9</sup> 2011	Exécution 2011 (prévisionnel)
<b>Dépenses</b>	<b>2 239</b>	<b>1 953,37</b>	<b>1 808,89</b>
dont RSA activité	1 803	1 473,25	1 426,00
dont RSA jeunes	75	75,00	31,00
dont RSA DOM + RSTA + Mayotte	200	243,23	190,00
dont APRE	84	84,83	84,83
dont frais de gestion	77	77,06	77,06
<b>Recettes</b>	<b>2 239</b>	<b>1 953,37</b>	<b>1 808,89</b>
dont contribution 1,1 %	1 168	1 168,00	1 179,00
dont dotation équilibre Etat	700	453,39	453,39
dont produits financiers		0,58	0,58
<i>Prélèvement sur trésorerie</i>	<i>371</i>	<i>331,40</i>	<i>175,92</i>
<b>Solde (hors prime de Noël 2011)</b>	<b>629</b>	<b>668,60</b>	<b>851,50</b>
<b>Solde (prime de Noël 2011 incluse)</b>	<b>266</b>	<b>305,10</b>	<b>488,00</b>

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, les réponses au questionnaire budgétaire et les données de la commission des comptes de la sécurité sociale

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, l'écart entre la dotation d'équilibre votée en loi de finances pour 2011 et celle effectivement inscrite au budget du FNSA s'explique de la manière suivante :

- 13,1 millions d'euros ont été réaffectés lors de la discussion parlementaire ;

- 33,9 millions d'euros ont été gelés au titre de la réserve de précaution ;

- 150 millions d'euros devraient être utilisés, en fin de gestion, pour compléter la dotation relative à l'AAH ;

<sup>9</sup> L'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) est arrêté chaque début d'année par le comité de gestion du FNSA, présidé par le directeur général de la cohésion sociale.



- enfin, ont été gelés, 35,8 millions d'euros « au titre de la compensation aux départements de la prime forfaitaire d'intéressement » et 13,8 millions ont été transférés vers le programme 157<sup>10</sup>, « aux fins d'abonder les fonds départementaux du handicap à hauteur de 11 millions d'euros et de 2,8 millions d'euros pour financer l'expérimentation d'un centre d'appels pour les déficients auditifs [...] conformément aux décisions prises lors de la conférence nationale du handicap de juin 2011 ».

Par ailleurs, d'après le rapport de septembre 2011 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, **les recettes du FNSA** au titre des deux contributions additionnelles de 1,1 % **progresseraient d'environ 11 millions d'euros** par rapport aux estimations initiales.

Au total, **le Fonds dégagerait en 2011 un excédent de plus de 850 millions d'euros**, sachant que sa trésorerie atteignait près d'un milliard d'euros à la fin de l'année 2010.

De ce solde, il convient toutefois de défalquer le paiement, très probable, de la prime de Noël (*cf. infra*) pour un montant d'environ 360 millions d'euros. **La trésorerie disponible sur le FNSA, fin 2011, s'élèverait donc autour de 488 millions d'euros.**

#### 4. Une programmation budgétaire 2012 apparemment plus fiable

D'après les informations du projet annuel de performances annexé au présent PLF, pour l'année 2012, le **tableau d'équilibre du FNSA serait le suivant** :

##### Prévision de dépenses et de recettes du FNSA en 2012

(en millions d'euros)

	PLF 2012	Après examen AN
<b>Dépenses</b>	<b>1 975,0</b>	<b>1 918,4</b>
dont RSA activité	1 559,0	1 552,4
dont RSA jeunes	69,0	58,0
dont RSA DOM + RSTA + Mayotte	190,0	190,0
dont APRE	98,0	78,0
dont frais de gestion	59,0	40,0
<b>Recettes</b>	<b>1 975,0</b>	<b>1 918,4</b>
dont contribution 1,1 %	1 235,0	1 235,0
dont dotation équilibre Etat	528,8	447,2
dont produits financiers		
Prélèvement sur trésorerie	211,0	236,2
<b>Solde (prime de Noël 2011 incluse ; hors prime de Noël 2012)</b>	<b>308,6</b>	<b>277</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

<sup>10</sup> Le décret de transfert de crédits n'a, à ce jour, pas encore été publié au Journal officiel.

a) *Une prévision de dépenses globalement crédible*

(1) Le RSA activité

La prévision de dépenses au titre du « RSA activité » en 2012, environ 1 559 millions d'euros, **apparaît légèrement plus optimiste que la tendance observée en 2010 et 2011**. En effet, le Gouvernement estime que le nombre de bénéficiaires augmentera de près de 7,8 % contre une hausse d'environ 7 % entre 2010 et 2011.

En première délibération, dans le cadre du plan d'économies annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011, le Gouvernement a fait adopter un amendement **réduisant la dotation d'équilibre du FNSA de 6,6 millions d'euros au titre de la lutte contre la fraude**. La prévision de dépense a par conséquent été ajustée à environ 1 552,4 millions d'euros.

(2) Le RSA jeunes

Le « RSA jeunes » est un dispositif qui peine à monter en charge. Lancé en septembre 2010, **à peine plus de 10 000 jeunes sont concernés** au 30 juin 2011. **En 2011, son coût prévisionnel a été abaissé de 75 millions à 31 millions d'euros**.

**La prévision 2012 s'élève à 69 millions d'euros** et repose, d'après le projet annuel de performances, « *sur la poursuite de cette tendance* », qui semble malgré tout très « volontariste ».

A l'Assemblée nationale, en seconde délibération, le Gouvernement a fait adopter un amendement tendant à réduire de 50 millions d'euros la dotation d'équilibre du FNSA **dont 11 millions au titre du « RSA jeunes »**, ce qui vient confirmer l'analyse exposée ci-dessus. Au regard de la tendance 2011, la dépense sur ce poste ne serait plus que de **58 millions d'euros en 2012**.

(3) Le RSA DOM et le RSTA

Les bénéficiaires du RSTA ont vocation à basculer dans le « RSA DOM ». Cependant, la vitesse de substitution de l'un à l'autre n'est pas connue et – d'après les premières remontées de terrain – serait plus lente que prévu. Au titre de 2011, la trajectoire de dépenses pour le RSTA serait d'environ 120 millions d'euros et de près de 68 millions d'euros pour le « RSA DOM », soit environ 188 millions d'euros au total.

Pour l'année 2012, le montant inscrit sur le FNSA est de 190 millions d'euros, à raison de **89 millions d'euros pour le RSTA, de 98 millions d'euros pour le « RSA DOM »** et **3 millions d'euros** au titre du déploiement du **RSA à Mayotte** le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *Mayotte est devenue département français le 31 mars 2011. Le projet annuel de performances indique que « compte tenu de ses spécificités, le versement des prestations sociales se fera selon des taux adaptés, différents des autres départements. Dans un premier temps, ces prestations*

(4) L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) est une allocation attribuée aux bénéficiaires du RSA nécessitant un « coup de pouce » pour reprendre un emploi (examen du permis de conduire, garde d'enfant, etc.). Le montant strictement monétaire de ce « coup de pouce » n'est pas très élevé mais permet bien souvent de lever un obstacle important à la reprise d'activité.

L'APRE est divisée en deux enveloppes inégales :

- la première, dite « APRE nationale », est confiée à Pôle emploi pour les bénéficiaires du RSA en reprise d'activité ;

- la seconde, dite « APRE déconcentrée » est répartie entre les départements en fonction du nombre de bénéficiaires recensés l'année n-1.

L'APRE a été conçue comme une allocation dont l'attribution doit demeurer très flexible afin de s'adapter précisément aux besoins personnels de chacun de ses bénéficiaires. Paradoxalement, cette liberté de gestion a contribué au démarrage lent de la prestation, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Montant de l'APRE et consommation effective en 2010**

*(en euros)*

	Montant de l'APRE	Consommation
Enveloppe nationale	30 000 000	14 961 780
Enveloppe déconcentrée	120 333 985	55 538 057
<b>TOTAL</b>	<b>150 333 985</b>	<b>70 499 837</b>

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Ainsi, en 2010, **moins de la moitié des crédits destinés à l'APRE ont été effectivement consommés**. C'est pourquoi **l'enveloppe globale a été réduite, en 2011, à 84,8 millions d'euros** – à raison de 67,9 millions d'euros pour l'APRE déconcentrée et 16,9 millions pour l'APRE nationale. Toutefois, compte tenu des sommes non consommées l'année précédente, le montant disponible était supérieur à celui de 2010.

**Pour 2012, 98 millions d'euros sont inscrits au titre de l'APRE** dans les dépenses du FNSA. Toutefois, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, et bien que le taux de consommation de l'APRE pour 2011 ne soit pas encore connu, cette somme, **complétée par le reliquat 2011**, *« devrait permettre de maintenir un engagement de l'Etat conforme à*

---

représenteront le quart de leur montant en métropole. Puis elles augmenteront progressivement, pour atteindre le niveau de la métropole d'ici 25 ans ».

***L'objectif initial de 150 millions d'euros*** » (réponse au questionnaire budgétaire)<sup>12</sup>.

En tout état de cause, l'adoption par l'Assemblée nationale, en seconde délibération, sur proposition du Gouvernement, d'un amendement tendant à réduire de 50 millions d'euros la dotation d'équilibre du FNSA, dont **20 millions au titre de l'APRE** (soit un montant total de 78 millions d'euros en 2012) semble confirmer le fait que cette enveloppe demeurait toujours surdimensionnée dans le projet de loi initial.

(5) Les frais de gestion

Le FNSA portera, en 2012, le financement des frais de gestion du RSA à hauteur de **59 millions d'euros**.

**Votre rapporteur spécial n'est guère en mesure d'estimer si ce montant est conforme aux besoins et à la réalité de la gestion quotidienne du RSA par les CAF.**

Il relève cependant que l'évolution des frais de gestion **ne semble obéir à aucune règle objective**. En 2009, année de lancement du RSA, ils s'établissaient à 100 millions d'euros. Ils avaient été réduits, en 2010 et 2011, à 77 millions d'euros.

Dans une perspective de montée en charge du dispositif, il semble parfaitement logique que les CAF bénéficient d'une dotation supérieure les premières années. Pour autant, la réduction des frais de gestion de 18 millions d'euros en 2012 **signifie-t-elle que la montée en charge de la prestation est terminée ?**

De manière plus générale, **votre rapporteur spécial adhère aux récentes conclusions de la Cour des comptes** relatives aux prestations servies par la branche famille pour le compte de l'Etat et des départements<sup>13</sup>.

En particulier, la Cour relève combien il est difficile de mesurer précisément la charge induite par la gestion de ces prestations, dont le RSA est la principale<sup>14</sup>. D'après la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), citée par la Cour, « *l'existence ou non de frais de gestion [...] reste tributaire d'une négociation au terme de laquelle, in fine, la décision appartient à l'Etat* ». C'est pourquoi, la Cour des comptes suggère que **les frais de gestion soient calculés sur le fondement du « coût réel » constaté** sur la base d'éléments objectifs.

Ainsi, les CAF ne seront pas amenées à supporter un transfert de charges non compensé par l'Etat.

---

<sup>12</sup> Si cette affirmation devait se révéler exacte, cela signifierait qu'environ 112 millions d'euros ont été consommés, en 2011, au titre de l'APRE.

<sup>13</sup> Cour des comptes, Rapport 2011 sur la sécurité sociale, « Chapitre XIV – Les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'Etat et des départements », septembre 2011.

<sup>14</sup> Le RSA, socle et activité, représente environ 8,2 milliards d'euros servis en 2010, soit plus de 13 % du total des prestations versées par les CAF.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement tendant à **réduire la dotation d'équilibre du FNSA, dont 20 millions d'euros au titre des frais de gestion du RSA**. Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette décision discrétionnaire, sans motif apparent, qui conduit à faire peser sur la CNAF une charge de gestion de plus en plus lourde. Il lui apparaît donc urgent de mettre en œuvre les conclusions de la Cour des comptes rappelées ci-dessus.

*b) Une légère progression des ressources propres du FNSA*

Le produit des contributions additionnelles de 1,1 % affectées au FNSA devrait progresser, d'après le rapport de septembre 2011 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, **de près de 3,90 % en 2012, pour atteindre 1 225 millions d'euros**.

Il convient de relever que le projet annuel de performances retient une estimation légèrement supérieure, de 1 235 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, l'équilibre du FNSA ne devrait pas en être affecté compte tenu de la trésorerie dont il dispose.

*c) Une trésorerie en nette régression fin 2012*

La trésorerie disponible du FNSA dépend de l'écart entre ses recettes et ses dépenses. Or, depuis 2009, l'écart était positif et le FNSA avait accumulé jusqu'à 1,3 milliard d'euros d'excédents fin 2010.

Le Gouvernement a donc utilisé le FNSA pour financer diverses actions sans lien avec son objet initial et, en particulier, afin d'assurer le versement de la prime de Noël en 2009 et 2010.

L'état de la trésorerie fin 2012 dépend par conséquent de la reconduction ou non de la prime de Noël en 2011 et, *a fortiori*, en 2012.

**La prime de Noël**

La prime de Noël est une aide exceptionnelle attribuée, en fin d'année, à certains bénéficiaires de minima sociaux (RSA, allocation de solidarité spécifique, allocation équivalent retraite, bénéficiaires de la prime forfaitaire mensuelle de reprise d'activité). S'agissant du RSA, elle n'est versée qu'aux allocataires du « RSA socle ».

Officiellement, la prime n'est pas un dispositif pérenne. Chaque année, son attribution est décidée discrétionnairement par le Gouvernement. En réalité, elle a été constamment reconduite depuis sa création en 1998.

En 2010, son coût s'est élevé à 363,5 millions pour 1,64 million de bénéficiaires.

Votre rapporteur spécial **ne critique pas tant la nécessité de la prime de Noël** – elle est hautement souhaitable dans le contexte économique actuel – **que les conditions dans lesquelles son attribution est décidée**.

**La prime de Noël est désormais pérenne**, qu'on le veuille ou non, et ses attributaires comprendraient mal ne pas la recevoir cette année ou les années suivantes. C'est pourquoi, **il importe d'acter définitivement son existence et de revenir à l'orthodoxie des règles budgétaires : inscription en loi de finances initiale et autorisation de la dépense par le Parlement.**

Il s'agirait d'une transparence bienvenue tant pour la gestion des deniers publics que pour les bénéficiaires de la prime.

**Ainsi, si l'on admet le versement de la prime de Noël fin 2011, la trésorerie du FNSA s'établira, fin 2012, à environ 277 millions d'euros, soit un montant insuffisant pour verser à nouveau la prime de Noël en 2012, ce qui renforce la nécessité « d'inscrire dans le marbre » son financement budgétaire.**

L'article 24 du projet de loi de finances rectificative pour 2011, déposé à l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011 prévoit que, à compter de l'année 2011, le FNSA porte le financement de la prime de Noël. Or **il manque plus 86 millions d'euros pour assurer l'équilibre du Fonds s'il devait verser la prime fin 2012.**

## **5. Un financement du RSA paradoxal**

En 2011, le « RSA activité » devrait coûter à l'Etat environ 1 800 millions d'euros<sup>15</sup>, sachant que l'ensemble des crédits inscrits pour son financement ne seront pas consommés.

A l'inverse, toujours en 2011, les conseils généraux devraient déboursier plus de 5,6 milliards d'euros au titre du financement du « RSA socle ». Nul n'est besoin de s'attarder sur la situation des finances départementales qui, depuis la crise, ont connu un « effet de ciseau » entre leurs recettes et leurs dépenses et, en premier lieu, leurs dépenses sociales.

Par conséquent, le reste à charge des départements demeure élevé. Sur la période 2004-2008, **le taux de couverture entre les recettes transférées, suite à la décentralisation du RMI, au regard des dépenses engagées n'était que de 92,4 %**<sup>16</sup> – les départements ont par conséquent dû financer 7,6 % de la charge totale du RMI (devenu « RSA socle ») sur leurs ressources propres.

Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été créé en décembre 2005. Initialement doté de 100 millions d'euros, son but était d'encourager les départements à mener des actions d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI.

---

<sup>15</sup> Il s'agit du coût brut avant prise en compte des recettes des contributions de 1,1 % et de l'imputation du RSA sur la PPE.

<sup>16</sup> Source : *Cour des comptes, Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion, juillet 2011.*

**L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2005 a ensuite porté son montant à 500 millions d'euros et l'a divisé en trois parts. La première, à hauteur de 200 millions d'euros, vise à apporter un supplément de compensation aux départements, dont on n'a vu qu'elle était toujours insuffisante<sup>17</sup>. La deuxième, à hauteur de 150 millions d'euros, participe de cet objectif de compensation mais en se fondant sur des critères de péréquation. La troisième, également à hauteur de 150 millions d'euros, reprend l'objectif initial du Fonds : inciter les actions d'insertion.**

**Il est donc paradoxal de constater que, d'un côté, le « RSA activité » bénéficie d'une « surdotation » budgétaire tandis que, de l'autre, le « RSA socle » constitue une charge toujours plus lourde pour les départements dans un contexte économiquement et financièrement contraint, y compris après les versements du FMDI.**

Dans son récent rapport sur les politiques d'insertion départementales, la Cour des comptes suggère de fusionner les deux premières parts du FMDI qui ne seraient plus attribuées que sur des critères de péréquation. Ainsi, les départements connaissant le plus grand nombre de bénéficiaires du « RSA socle » et dont le potentiel financier serait faible pourraient percevoir une dotation plus importante.

Cette idée est séduisante dans la mesure où elle permet de mieux corriger les inégalités de charge entre départements. Elle se traduirait néanmoins par des transferts de charges entre départements, ce qui n'apparaît guère acceptable dans le contexte actuel.

Une solution pourrait donc résider dans la reconduction du fonds créé par l'article 83 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 et abondé à hauteur de 150 millions d'euros, en vue de soutenir les départements les plus en difficulté.

## **6. Le RSA est-il efficace ?**

La lente montée en charge du dispositif évoquée plus haut a conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'innovation constituée par le RSA. Le projet annuel de performances annexé au présent PLF indique que, pour 2011, environ 7,5 % des personnes allocataires du RSA et sans emploi reprennent une activité. Au demeurant, il s'agit d'un indicateur statique qui ne dit rien sur l'incitation créée par le « RSA activité »<sup>18</sup>.

Afin d'étudier plus finement les effets de cette prestation, la loi généralisant le RSA du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a créé un Comité d'évaluation, qui

---

<sup>17</sup> Si la compensation est insuffisante au regard des dépenses, il convient cependant de souligner qu'elle a été calculée conformément aux règles constitutionnelles.

<sup>18</sup> A cet égard, l'indicateur pertinent, mais difficilement mesurable, serait la part des personnes allocataires qui reprennent une activité alors qu'elles ne l'auraient pas reprise sans le RSA.

a déjà remis deux rapports intermédiaires fin 2009 et fin 2010. Le Comité a estimé que **le revenu de solidarité active avait d'ores et déjà permis de sortir 140 000 personnes de la pauvreté depuis sa création**<sup>19</sup>.

Les travaux du Comité d'évaluation ont également pour objet de préparer la **Conférence nationale sur le RSA qui se tiendra en décembre 2011 et sera l'occasion de faire un point rétrospectif sur l'ensemble du dispositif**.

Également dans cette perspective, le Président de la République a confié une mission à notre collègue député Marc-Philippe Daubresse, précédemment ministre de la jeunesse et des solidarités actives et concepteur, à ce titre, du plan de simplification du RSA évoqué plus haut. Dans la continuité de ces travaux, sa mission portait sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion<sup>20</sup>.

S'agissant du volet simplification du RSA, le rapport recommande **d'étudier à nouveau la question de la fusion de la prestation avec la prime pour l'emploi (PPE) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**. En 2008, lors de l'examen de la loi généralisant le RSA, le pas n'avait pas été franchi mais les travaux d'analyse complémentaires demandés par le Parlement ne lui ont jamais été remis.

Outre des propositions relatives à la sanction et à la lutte contre la fraude, le rapport s'attarde également sur le problème du volet insertion du RSA.

En effet, **toute personne bénéficiaire du « RSA socle » entre dans un parcours d'insertion, sous la responsabilité du conseil général**. Si le bénéficiaire n'est pas éloigné de l'emploi, il entre dans un parcours « d'insertion professionnelle ». Son référent est alors un conseiller de Pôle emploi. En revanche, si sa situation sociale est plus préoccupante, il entre dans un parcours « d'insertion sociale ». Son référent est alors une personne affiliée au conseil général.

**Le RSA ne saurait se limiter à une prestation financière et la qualité du parcours d'insertion apparaît tout aussi déterminante pour l'allocataire**. Or la Cour des comptes<sup>21</sup> a récemment dressé un constat alarmant de la situation de l'insertion dans les départements.

Ses principales conclusions sont les suivantes :

- une orientation « *trop souvent sans nuance* » entre insertion professionnelle et insertion sociale qui fait que « **le RSA risque de séparer les catégories de bénéficiaires plus que ne le faisait le RMI et de ne pas faciliter l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi** » ;

---

<sup>19</sup> Rapport au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, octobre 2011.

<sup>20</sup> Marc-Philippe Daubresse, Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion, août 2011.

<sup>21</sup> Cour des comptes, Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion, juillet 2011.



- la définition d'actions d'insertion qui « *dépendent encore trop souvent de l'offre proposée par les organismes d'insertion plutôt que de l'analyse des besoins des bénéficiaires réalisée par les départements* » ;

- l'absence d'évaluation fiable des mesures d'insertion mises en œuvre.

Le succès du RSA n'est donc pas entièrement compris dans son cadre législatif et réglementaire ou même dans son montant financier. Il doit aussi être « mis en musique », sans relâche, sur le terrain au travers de politiques d'insertion conduites par les conseils généraux. **Ceci plaide pour que l'Etat ne fasse pas peser une charge trop lourde au titre du paiement du « RSA socle » sur les départements, sans quoi ils ne disposeront plus des ressources nécessaires pour activer ces politiques.**

#### **7. Le programme porte également, à titre subsidiaire, des crédits relatifs à l'expérimentation sociale**

L'action 2 « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » comprend une dotation de 6,2 millions d'euros en hausse de près de 23 % par rapport à loi de finances pour 2011. Il convient cependant de **ne pas se méprendre sur la nature de cette augmentation qui ne traduit en rien un effort de l'Etat en faveur de l'économie sociale et solidaire.**

En effet, pour la première fois sur cette action, sont imputés des crédits, à hauteur de **1,2 million d'euros**, destinés à financer, d'après le projet annuel de performances, « *des actions de prévention de la délinquance sous maîtrise d'ouvrage d'associations dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)* ».

La dotation relative à l'économie sociale et aux expérimentations sociales n'est quant à elle pas modifiée. Elle s'élève, comme l'année dernière, à 5 millions d'euros. Elle vient essentiellement alimenter le Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES), pour environ 3,14 millions d'euros. Elle sert également à subventionner les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (947 000 euros) ainsi que des organismes nationaux et locaux d'économie solidaire (750 000 euros).

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 304  
« Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active  
et expérimentations sociales »**

1) **528,8 millions d'euros sont inscrits pour financer le « RSA activité »** *via* le Fonds national des solidarités actives (FNSA). Ce montant a été réduit de plus de 81 millions d'euros après examen de la mission par l'Assemblée nationale.

2) Votre rapporteur spécial constate que **les prévisions de dépenses du FNSA pour 2012 apparaissent globalement plus crédibles que les années précédentes mais toujours optimistes.**

3) Le FNSA devrait encore dégager, **fin 2011, un important excédent, d'au moins 800 millions d'euros.** En revanche, son niveau de trésorerie devrait s'établir à environ **277 millions d'euros fin 2012**, après versement de la prime de Noël en 2011.

Ce montant apparaît insuffisant pour financer la prime de Noël en décembre 2012, ce qui renforce **la nécessité d'inscrire cette prestation de manière pérenne dans le budget de l'Etat.**

4) Votre rapporteur spécial estime que **les difficultés financières des départements ne sont pas résolues**, notamment du fait d'importantes charges au titre des dépenses sociales, dont le **« RSA socle » (environ 5,6 milliards d'euros en 2011).**

Or les conseils généraux sont les pilotes **des politiques d'insertion qui contribuent de manière déterminante au succès du RSA.** Il convient donc d'être attentif à l'équilibre financier des départements, dans la mesure où l'Etat est également gagnant à la mise en œuvre de politiques d'insertion efficaces.

**B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME HÉTÉROCLITE**

Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble près de **233 millions d'euros, répartis en trois actions**, dont deux seulement sont réellement abondées<sup>22</sup>, comme le montre le tableau suivant :

**Répartition des crédits du programme 106 par action**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Crédits de paiement		
		Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
01	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	12 799 900	10 620 000	- 17,03 %
02	Soutien en faveur des familles monoparentales	2 000	0	- 100,00 %
03	Protection des enfants et des familles	229 770 725	222 079 880	- 3,35 %
<b>106</b>	<b>Actions en faveur des familles vulnérables</b>	<b>242 572 625</b>	<b>232 699 880</b>	<b>- 4,07 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

**1. Des subventions aux associations de médiation familiale et de conseil conjugal en forte baisse**

L'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » regroupe plus de 10,6 millions d'euros de crédits, en diminution de près de 17 % par rapport à 2011.

Elle finance, à hauteur de 2 millions d'euros, la carte « enfant famille », délivrée par la SNCF et permettant aux « *familles dont les ressources annuelles sont inférieures au plafond de l'allocation de rentrée scolaire<sup>23</sup> ayant un ou deux enfants âgés de moins de 18 ans de bénéficier de réductions tarifaires sur les trains à réservation obligatoire du réseau SNCF* »<sup>24</sup>.

Le reste de la dotation budgétaire, soit près de **8,6 millions d'euros, est consacré au financement, sous forme de subventions, d'associations ou d'établissements intervenant en matière de conseil conjugal ou de médiation familiale.**

<sup>22</sup> L'action 2 du présent programme portait le financement de l'allocation de parent isolé (API), qui a disparu par absorption dans le RSA. Les parents isolés bénéficient désormais d'un RSA majoré. Elle n'a donc plus lieu d'être.

<sup>23</sup> Soit, en 2010, 22 946 euros pour un enfant et 28 241 euros pour deux enfants.

<sup>24</sup> Extrait de la convention générale du 25 mars 2009 relative à la carte « Enfant famille » signée entre la SNCF et l'Etat.

En 2011, ce montant s'élevait à plus de 10,5 millions d'euros, **une économie d'environ 1,9 million est donc réalisée par une moindre subvention aux « points info famille » ainsi qu'aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)**. D'après le Gouvernement, « *ce mouvement est en rapport avec le niveau plus important d'engagement de la CNAF sur ces dispositions conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la COG Etat-CNSA* ».

Il convient de noter que la subvention au Mouvement français du planning familial est stable à 2,1 millions d'euros, conformément au protocole signé par le Gouvernement en 2009.

## **2. L'action 3 « Protection des enfants et des familles » finance à titre principal les mesures de protection des majeurs et à titre résiduel la protection de l'enfance**

### *a) Protection de l'enfance : les moyens ne sont pas au rendez-vous*

- (1) Une absence de dotation du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE)

L'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance prévoit la création du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) dont l'objet est de compenser aux départements les charges résultant de l'application de cette loi.

Il est institué au sein de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Ses ressources sont constituées par un versement de la CNAF arrêté par la loi de financement de la sécurité sociale et par un versement annuel de l'Etat arrêté par la loi de finances.

A la suite d'une longue bataille juridique et d'un arrêt du Conseil d'Etat en faveur des départements, le Gouvernement, qui avait annoncé son intention de ne pas créer le Fonds, a été contraint de publier le décret nécessaire à sa constitution<sup>25</sup>. **Il n'en reste pas moins qu'il gère le Fonds *a minima* en limitant sa force de frappe.**

En 2010, lors de l'examen en séance publique de la présente mission, **le Sénat**, à l'initiative notamment de votre commission des finances, **avait décidé de doter le FNPE à hauteur de 10 millions d'euros** supplémentaires pour l'année 2011. Par ailleurs, le FNPE disposait d'ores et déjà de 30 millions d'euros, versés par la CNAF, au titre d'une disposition de la loi du 5 mars 2007 précitée.

Au total, **les recettes du Fonds s'élèvent donc à 40 millions d'euros mais le Gouvernement, par l'intermédiaire du comité de gestion du Fonds,**

---

<sup>25</sup> Décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 relatif au fonds national de financement de la protection de l'enfance.

**a décidé répartir ces moyens sur trois années (2010, 2011 et 2012), sans lui apporter de nouvelles ressources.**

Ainsi, ni la présente loi de finances, ni le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ne prévoient de dispositions relatives à l'abondement du FNPE.

Les dépenses du Fonds sont réparties en deux enveloppes. La première assure la compensation aux départements des charges induites par la loi du 5 mars 2007 selon une clef de répartition arrêtée par son comité de gestion<sup>26</sup>. La seconde regroupe des crédits destinés à soutenir des actions, notamment de caractère expérimental, en faveur de la protection de l'enfance.

En 2010, le comité de gestion avait décidé d'attribuer 7 millions d'euros à la première enveloppe et 3 millions d'euros à la seconde chaque année sur trois ans (2010-2012). En 2011, compte tenu du vote intervenu lors de l'examen de la loi de finances initiale, il a entièrement affecté les 10 millions d'euros supplémentaires à la première enveloppe au titre de l'année 2011.

#### Etat prévisionnel des dépenses du FNPE

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	
Enveloppe 1 – Compensation aux départements	7	7	7	31
	-	10	-	
Enveloppe 2 – Appel à projets		6 <sup>1</sup>	3	9
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>40</b>

<sup>1</sup> La dotation 2011 comprend 3 millions d'euros initialement inscrits sur l'année 2010 et reportés en 2011.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur spécial regrette la mauvaise volonté du Gouvernement qui s'obstine, après plusieurs condamnations devant les juridictions administratives, à n'appliquer qu'*a minima* la loi de 2007.

Or l'aide sociale à l'enfance représente, pour les conseils généraux, un coût de plus de **6 milliards d'euros chaque année**. **Les départements ne sauraient donc supporter un accroissement de cette charge**, suite à l'adoption de la loi de 2007, **sans que l'Etat ne leur en donne les moyens**.

Au surplus, l'absence de dotation de la part de l'Etat – hormis celle inscrite par le Parlement l'année dernière – revient à laisser à la branche famille la part la plus importante dans l'abondement du Fonds.

<sup>26</sup> La clef de répartition repose à la fois sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, pour 75 %, et sur le potentiel financier du département, pour 25 %.

Au-delà de l'aspect même de la compensation, le financement des **appels à projets a révélé un réel besoin puisque 468 projets ont été reçus et 48 bénéficieront effectivement du soutien du FNPE, à hauteur de 6 millions d'euros pour 2011**, soit environ 13 000 euros par projet.

Votre rapporteur spécial déplore enfin que le débat n'ait pas eu lieu à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 alors même que notre collègue député Martine Pinville, rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche famille, avait déposé un amendement sur ce sujet.

(2) Une dotation en légère hausse pour le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED)

Le GIPED gère notamment le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Il est financé, à hauteur de **2,29 millions d'euros**, par l'action 3 du présent programme, soit une hausse de ses moyens de plus de 11 % par rapport à l'année dernière.

L'indicateur de performance « Taux d'appels traités par le SNATED et suites données par les conseils généraux », associé au programme et décliné en quatre sous-indicateurs, montre une **progression régulière et satisfaisante de la performance de ce dispositif**.

*b) Une régularisation progressive de la subvention accordée à l'Agence française de l'adoption*

L'Agence française de l'adoption (AFA) est un opérateur de l'Etat chargé d'accompagner les familles dans le cadre d'une adoption internationale « afin de sécuriser la procédure d'adoption dans l'intérêt des enfants ». Elle recevra, en 2012, **une subvention pour charges de service public de 2,7 millions d'euros**. Cette somme est substantiellement réduite par rapport à 2011 où elle s'établissait à 3,25 millions d'euros.

Cette diminution résulte d'un **engagement pris par le Gouvernement à la demande de la commission des finances du Sénat** lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. En effet, par le passé, votre commission des finances avait constaté que **l'AFA ne consommait jamais entièrement la subvention qui lui était allouée, alimentant un fonds de roulement de plus en plus important**, encore estimé, à fin 2011, à environ 1,7 million d'euros, soit un peu moins de la moitié de son budget.

**Toutefois, la plus faible subvention accordée à l'AFA par le projet de finances pour 2012 ne semble pas de nature à compromettre son bon fonctionnement.**

En revanche, votre rapporteur spécial demeure préoccupé par le constat dressé dans le projet annuel de performances annexé au présent PLF qui indique que « *la réforme de 2005 qui a créé l'AFA ne s'est pas accompagnée d'une amélioration du niveau d'adoption internationale*

*comme en témoigne les réalisations 2009 et 2010 (respectivement 17 % les deux années pour une cible initialement prévue à 30 %) et la prévision 2011 (maintenue à 18 %)<sup>27</sup>. [...] Si l'attitude de certains pays qui se sont fermés à l'adoption n'est pas étrangère à ce constat, celui-ci résulte également d'une montée en charge de l'AFA plus lente que prévue, comme cela a été souligné par le rapport IGAS/IGAE de février 2011 sur le déploiement de l'AFA à l'étranger ».*

Les principales recommandations du rapport IGAS/IGAE de février 2011 sont les suivantes :

- définir une stratégie d'implantation à l'étranger afin de mieux s'adapter à l'évolution rapide du contexte de l'adoption internationale ;
- mettre en œuvre un accompagnement adapté, notamment par le biais de la création d'un dossier unique et d'un système de régulation des flux ;
- instaurer un pilotage de l'agence, notamment par des mesures internes de restructuration.

Depuis, il a notamment été décidé **d'accroître le nombre d'emplois de l'AFA** (mesurés en « équivalent temps plein ») **de 44 à 51 afin d'accroître la force de frappe de l'agence à l'étranger par l'implantation de correspondants locaux.**

Enfin, il convient de noter que la présente action porte également 700 000 euros de crédits au titre du financement des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA).

*c) La protection des majeurs regroupe l'essentiel des crédits du programme*

En application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, **l'Etat assume la charge financière des mesures de protection juridique des majeurs ne percevant pas de prestations sociales ou percevant des prestations relevant des départements.** Il s'agit de dépenses obligatoires sur lesquelles le ministre gestionnaire n'a pas de contrôle. Des services mandataires ou des mandataires individuels mettent en œuvre les mesures de protection des majeurs prononcées par les juges des tutelles.

En 2012, d'après le projet annuel de performances annexé au présent PLF, **« l'Etat financera 149 700 mesures, soit 37,8 % du total des mesures de protection juridique des majeurs prises en charge par les services mandataires (128 100) et 57 % des mesures gérées par les mandataires individuels (21 600) pour un coût évalué à 216,3 millions d'euros ».**

Votre commission des finances aura l'occasion, dès le début de l'année 2012, d'examiner en détail l'évolution de la dépense relative à la

---

<sup>27</sup> Il s'agit des résultats de l'indicateur de performance « Proportion d'adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'AFA » qui évalue le travail accompli par l'agence.

protection juridique des majeurs, à la fois pour l'Etat et pour les autres financeurs publics (sécurité sociale et départements) suite à la loi du 5 mars 2007. En effet, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), **la commission des finances a demandé à la Cour des comptes une évaluation de la réforme de mars 2007.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 106  
« Actions en faveur des familles vulnérables »**

1) Le programme regroupe, à titre principal, les crédits destinés à financer les **mesures de protection juridique des majeurs, pour environ 216,3 millions d'euros.**

2) Les **subventions accordées aux intervenants spécialisés dans l'écoute et l'aide aux familles** connaissent une **baisse sensible d'environ 1,9 million d'euros, soit une chute de plus de 18 %**. D'après le Gouvernement, une partie de ces subventions seront désormais versées par la branche famille de la sécurité sociale.

3) Votre rapporteur spécial constate également que, **cette année encore, le Gouvernement a fait le choix de ne pas doter le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE)**, laissant les départements et la branche famille de la sécurité sociale **assumer seuls l'accroissement des charges résultant de l'adoption de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.**

4) La **subvention** pour charges de service public de **l'Agence française est réduite de manière maîtrisée**, de sorte que cela n'impacte pas la capacité l'Agence à mener à bien ses missions.



**C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : L'EFFORT DE BUDGÉTISATION SERA-T-IL SUFFISANT ?**

**Le programme 157 « Handicap et dépendance » mobilise près de 10,5 milliards d'euros, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :**

**Répartition des crédits du programme 157 par action**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Écart en %	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
01	Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	47 953 169	57 120 769	19,12 %	47 953 169	57 120 769	19,12 %
02	Incitation à l'activité professionnelle	2 609 204 000	2 632 500 000	0,89 %	2 606 204 000	2 630 800 000	0,94 %
03	Ressources d'existence	7 208 200 000	7 772 200 000	7,82 %	7 208 200 000	7 772 200 000	7,82 %
04	Compensation des conséquences du handicap	15 880 929	15 813 429	- 0,43 %	15 880 929	15 813 429	- 0,43 %
05	Personnes âgées	2 472 900	2 000 000	- 19,12 %	2 472 900	2 000 000	- 19,12 %
06	Pilotage du programme	4 300 000	3 700 000	- 13,95 %	4 300 000	3 700 000	- 13,95 %
<b>157</b>	<b>Handicap et dépendance</b>	<b>9 888 010 998</b>	<b>10 483 334 198</b>	<b>9,00 %</b>	<b>9 885 010 998</b>	<b>10 481 634 198</b>	<b>6,04 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

**1. Une forte hausse de l'AAH mais un risque de dérapage toujours persistant sur cette dépense très dynamique**

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente, à elle seule, près de 59 % des crédits de la mission et plus de 71 % de la dotation du présent programme. **Pour 2012, elle est évaluée à environ 7 515,2 millions d'euros.**

Il s'agit d'une **dépense particulièrement dynamique** qui croît très fortement chaque année à la fois sous l'action d'un « effet-volume » – la hausse du nombre de bénéficiaires – et d'un « effet-prix » – la revalorisation de son montant de 25 % sur 5 ans<sup>28</sup>.

A titre d'illustration, elle a représenté une dépense d'environ :

- 5 650 millions d'euros en 2008 ;
- 6 150 millions d'euros en 2009 (+ **8,85 % par rapport à 2008**) ;
- 6 609 millions d'euros en 2010 (+ **7,46 % par rapport à 2009**).

<sup>28</sup> L'AAH sera de 776,59 euros le 1<sup>er</sup> septembre 2012, contre 621,27 euros le 1<sup>er</sup> septembre 2007.

Elle devrait s'établir à 7 147 millions d'euros en 2011 (+ **8,14 % par rapport à 2010**).

La **progression vertigineuse de la dépense n'a pas toujours été bien anticipée lors de la programmation budgétaire initiale**, obligeant à des abondements très significatifs sur ce programme en loi de finances rectificative de fin d'année (respectivement de près de 237 millions d'euros en 2008, de 336 millions d'euros en 2009 et de 398 millions d'euros en 2010).

Comme l'indique le Gouvernement dans les réponses au questionnaire budgétaire, **la prévision de dépense d'AAH pour 2011 « représente ainsi 539 millions d'euros de plus que les dépenses 2010 et 209 millions d'euros de plus que les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2011 »**, à savoir 6 938 millions d'euros.

Au regard de ces éléments, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'estimation de la dépense en 2012**. En effet, **le montant de 7 515,2 millions d'euros inscrit dans le présent projet loi de finances ne représente « que » 5,15 % d'augmentation par rapport à la dépense prévisionnelle 2011**. Or la tendance des années précédentes montre que le pourcentage des augmentations est bien supérieur. Une progression de 8 % – plus proche de la trajectoire observée – nécessiterait d'inscrire plus de 7 720 millions d'euros au titre de l'AAH (soit environ 204 millions d'euros de plus).

Il n'est donc pas certain que, malgré une hausse importante des crédits, cette année encore, l'enveloppe initiale sera suffisante pour couvrir tous les besoins : 944 800 personnes devraient bénéficier de l'AAH en 2012.

**Le Gouvernement attend plus de 100 millions d'euros d'économies suite à deux mesures adoptées en 2011**. La première concerne la **révision trimestrielle des ressources** et la mise en œuvre de la réforme de l'intéressement. Concrètement, il s'agit d'adapter le montant d'AAH versé chaque mois en fonction des ressources des bénéficiaires – pour ceux qui ont un emploi<sup>29</sup>. La réforme de l'intéressement vise à autoriser le cumul partiel de l'AAH avec des ressources d'activité et donc à **inciter à la reprise d'emploi**. **L'économie** attendue est de l'ordre de **33 millions d'euros** en 2012.

La seconde mesure vise à **harmoniser les pratiques des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, qui attribuent l'AAH.

En effet, il est apparu que chaque MDPH disposait d'une certaine marge de manœuvre pour accorder ou non l'AAH. En particulier, l'allocation peut être versée à une personne dont le pourcentage d'invalidité permanente est compris entre 50 % et 79 % pour autant qu'il lui soit reconnu « *une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* ». Or faute de décret devant préciser cette condition, l'appréciation des MDPH sur ce point a divergé.

---

<sup>29</sup> Auparavant, l'AAH était révisée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N sur la base des ressources de l'année N-2.

Il en résultait donc une **inégalité de traitement entre personnes handicapées** sur l'ensemble du territoire.

Le décret, attendu depuis décembre 2006, a été publié le 18 août 2011<sup>30</sup>. Le Gouvernement attend de cette harmonisation des pratiques **une économie de près de 74 millions d'euros**.

**Si votre rapporteur spécial adhère à l'objectif d'égalité de traitement des personnes handicapées, il espère que l'harmonisation des pratiques ne consistera pas en un « nivellement par le bas » se traduisant par l'exclusion de l'AAH des personnes réellement handicapées.**

Par ailleurs, l'action 3 « Ressources d'existence » porte également les ressources du Fonds spécial d'invalidité qui finance l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Depuis plusieurs années, le nombre de bénéficiaires de cette prestation – qui vient compléter les ressources des personnes titulaires d'une pension d'invalidité servie par un régime de sécurité sociale – connaît une baisse régulière, comme le montre le tableau ci-dessous :

#### Évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASI

	2006	2007	2008	2009	2010
CNAMTS	100 071	90 003	73 121	70 263	66 550
CNAVTS	3 466	3 579	3 705	3 685	3 401
CCMSA	9 042	8 789	8 188	7 741	7 314
RSI	1 557	1 562	1 591	1 683	1 750
Autres régimes	724	675	643	550	516
<b>TOTAL</b>	<b>114 860</b>	<b>104 608</b>	<b>87 248</b>	<b>83 922</b>	<b>79 531</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La dotation budgétaire de l'ASI, pour 2012, **s'établit à 257 millions d'euros soit 13 millions d'euros de moins qu'en 2011**. Cette diminution apparaît justifiée au regard de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation (- 30,8 % depuis 2006).

## **2. La normalisation progressive des relations financières entre l'Etat et les MDPH**

L'action 1 du présent programme regroupe **57,1 millions d'euros** relatifs à **la participation de l'Etat au fonctionnement des MDPH**.

En particulier, **cette enveloppe compense, à hauteur de 30,3 millions d'euros, les vacances d'emplois au titre des personnels**

<sup>30</sup> Décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation.

**initialement mis à disposition par l'Etat** et qui, soit après leur départ en retraite, soit après leur réintégration dans leur administration d'origine, **n'ont pas été remplacés.**

L'activité de certaines MDPH avait pu être profondément affectée par le départ massif de certains personnels d'Etat non remplacés et dont le poste avait été soit laissé vacant, soit pourvu mais rémunéré par la MDPH elle-même et non par l'Etat.

**Il est donc très important que l'Etat compense au plus près cette perte financière mais aussi humaine.**

### **3. La poursuite des créations de places dans les ESAT**

L'action 2 du présent programme rassemble près de 2,6 milliards d'euros de crédits. Il s'agit de la somme la plus importante après l'AAH.

Une première partie de cette somme, soit **1 417,3 millions d'euros, correspond à la participation de l'Etat au fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).** En particulier, 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,3 millions d'euros en crédits de paiement sont spécialement identifiés au titre des dépenses d'investissement des ESAT. **Toutefois, au titre du plan d'économies d'un milliard d'euros annoncé le 24 août 2011, la dotation d'investissement des ESAT a été diminuée d'1,3 million d'euros.**

L'enveloppe comprend également le financement de **1 000 nouvelles places « financées sur un mois »**, c'est-à-dire ouvertes au 1<sup>er</sup> décembre 2012. Au total, **119 211 places seront ouvertes fin 2012, pour un coût moyen de 11 964 euros par place.**

La seconde partie de la dotation, soit **1 213,5 millions d'euros, sert à financer « l'aide au poste »** (complément versé par l'Etat pour assurer la « rémunération garantie » des travailleurs handicapés travaillant en ESAT).

### **4. Une légère diminution des crédits sur les autres actions**

Sur l'ensemble des autres actions du programme, les crédits prévus sont en légère baisse.

L'action 4 « Compensation des conséquences du handicap » porte plus de **15,8 millions d'euros de crédits qui couvrent la subvention permettant de rémunérer les personnels enseignants des cinq instituts nationaux des jeunes sourds.**

L'action 5 « Personnes âgées » rassemble **2 millions d'euros principalement destinés à financer des associations et des actions de lutte contre la maltraitance des personnes âgées.** Il convient de noter que la fraction pérenne de cette action demeure stable. En effet, en 2010, près

de 472 000 euros avaient été inscrits sur cette ligne au titre des mesures non reconductibles.

L'action 6 « Pilotage du programme » est dotée **de 3,7 millions d'euros** et a pour objet d'assurer le financement des subventions à certaines associations nationales œuvrant en faveur de personnes handicapées, des centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI), des centres d'information sur la surdité (CIS) ainsi qu'une participation au financement de l'agence nationale d'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM).

**Il s'agit de la seule action dont l'enveloppe diminue pour un montant d'environ 600 000 euros. Cette baisse est entièrement imputée sur la subvention des CREAI, dont il semblerait qu'elle soit désormais en partie portée par les agences régionales de santé – sans que votre rapporteur spécial ait pu en obtenir la confirmation.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 157  
« Handicap et dépendance »**

1) Le **programme** regroupe l'essentiel des crédits de la mission, soit près de **10,5 milliards d'euros**.

2) **L'allocation aux adultes handicapés (AAH) constitue la principale dépense** du programme. En **2011**, son coût devrait s'élever à environ **7 147 millions d'euros**, soit une augmentation de **8,14 % par rapport à 2010**.

**En 2012, « seulement » 7 515,2 millions d'euros sont inscrits sur le programme** au titre de son financement, soit une augmentation d'environ **5,2 %** par rapport à la dépense prévisionnelle de 2011.

**Votre rapporteur spécial craint par conséquent que, malgré un effort de budgétisation réel, la dotation soit insuffisante pour couvrir les besoins. Un décalage d'au moins 200 millions d'euros pourrait être constaté en fin d'année 2012.**

3) La **participation de l'Etat** au fonctionnement des Maisons départementales des personnes handicapées (**MDPH**) s'élève à **57,1 millions d'euros**, dont **30,3 millions** au titre de la compensation des personnels de l'Etat non remplacés.

Votre rapporteur spécial constate **une certaine normalisation des relations entre l'Etat et les MDPH**.

4) La **dotation aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) progresse très légèrement**. **1 000 nouvelles places** seront créées en décembre 2012, pour atteindre un total de **119 211 places**, soit un **financement** budgétaire de l'ordre de **2,6 milliards d'euros**.

**D. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE QUI S'ACCOMPAGNE POURTANT D'UNE DIMINUTION DES CRÉDITS**

Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » – le plus petit du budget général – **rassemble plus de 20,1 millions d'euros de crédits, répartis en trois nouvelles actions**, comme le montre le tableau suivant :

**Répartition des crédits du programme 137 par action**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = crédits de paiement		
		Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
01	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision (ancien)	511 701	-	-
02	Égalité professionnelle (ancien)	5 069 744	-	-
03	Égalité en droit et en dignité (ancien)	14 647 612	-	-
04	Articulation des temps de vie (ancien)	149 092	-	-
05	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (ancien)	782 099	-	-
11	Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale (nouveau)	-	4 945 000	-
12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (nouveau)	-	14 481 703	-
13	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (nouveau)	-	675 494	-
<b>137</b>	<b>Égalité entre les hommes et les femmes</b>	<b>21 160 248</b>	<b>20 102 197</b>	<b>- 5,00 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

**1. Une nouvelle maquette qui retrace mieux les priorités du programme**

La maquette du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » a été entièrement refondue pour la présentation du présent projet de loi. A présent, il comprend **trois actions, contre cinq auparavant, dont deux apparaissent réellement structurantes** – la nouvelle action 13 « Soutien du programme » (ancienne action 5) ne porte que des dépenses de fonctionnement.

La nouvelle action 11 « Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale » regroupe tous les crédits d'intervention destinés à promouvoir la place de la femme dans la

sphère professionnelle ou publique – ce qui implique également d’agir dans les compartiments de la sphère privée.

Au niveau législatif, la récente loi portant réforme des retraites a instauré une obligation de négociation d’entreprise sur l’égalité entre les hommes et les femmes. Une sanction financière est prévue pour les entreprises de plus de 50 salariés qui n’auraient pas conclu d’accord d’égalité professionnelle<sup>31</sup>.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d’administration et de surveillance a déjà permis d’augmenter le nombre de femmes dans les conseils d’administration. A titre d’exemple, la proportion d’entreprises qui comptent plus de 20 % de femmes dans leurs conseils est passée de 13 % en 2009 à 30 % en 2010. Il s’agit d’un progrès significatif mais encore en-deçà de l’objectif de 40 % assigné par la loi.

En tout état de cause, **les femmes sont toujours moins présentes dans l’encadrement supérieur**, y compris dans la fonction publique. Dans cette dernière, elles représentent 59,8 % des effectifs mais seulement 27,3 % des emplois supérieurs.

Les leviers d’action pour cette politique sont nombreux :

- **promotion des filières scientifiques auprès des jeunes filles ;**
- **signatures de contrats d’égalité et de mixité des emplois ;**
- **actions de formation auprès des employeurs et des élus locaux** tant sur la nécessaire promotion des femmes que sur les aspects ayant trait à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- recueil de **statistiques « sexuées »**.

La nouvelle action 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes » rassemble les crédits destinés à garantir « *l’exercice des droits personnels et sociaux des femmes [...] à travers la lutte contre les atteintes aux droits et à la dignité* ». Elle s’appuie sur trois grands types d’actions :

- **l’information des femmes sur leurs droits ;**
- **la promotion de la contraception**, le suivi des dispositions relatives à l’IVG, ainsi que les problématiques ayant trait à **la santé des femmes ;**
- **la lutte contre les violences envers les femmes** : violences conjugales, prostitution, etc.

---

<sup>31</sup> Les entreprises de moins de 50 salariés sont simplement soumises à une obligation renforcée de transmission d’informations statistiques sur l’égalité hommes-femmes.

## 2. Une diminution des crédits de 5 %

Hors dépenses de fonctionnement (ancienne action 5 et nouvelle action 13), **les dépenses d'intervention inscrites sur les nouvelles actions 11 et 12 diminuent d'environ 968 000 euros, soit près de 4,69 %.**

Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions entre les crédits inscrits en loi de finances pour 2011 et le présent projet de loi.

### Comparaison des dépenses entre 2011 et 2012 au titre du programme « Égalité entre les hommes et les femmes »

(en euros)

	2011	2012	Variation
<b>Nouvelle action 11</b>			
Prix de la vocation scientifique	613 550	650 000	36 450
Contrats d'égalité et de mixité des emplois	991 120	800 000	- 191 120
Subventions « emploi »	3 463 074	3 210 000	- 253 074
Subventions « emploi » (ancienne action 1)	491 201	285 000	- 206 201
<i>Total nouvelle action 11</i>	<i>5 558 945</i>	<i>4 945 000</i>	<i>- 613 945</i>
<b>Nouvelle action 12</b>			
Subventions « dignité »			
CNIDFF	1 139 582	1 320 000	180 418
FNSF	910 000	910 000	0
CFCV	312 500	312 500	0
MFPF	213 000	213 000	0
CIDFF	4 201 470	4 049 964	- 151 506
Lieux d'accueil des femmes victimes de violences	1 391 940	1 364 940	- 27 000
Autres	1 655 850	1 705 200	49 350
Transferts du programme 106	180 000		- 180 000
Transferts du programme 177	1 906 274		- 1 906 274
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	242 000		- 242 000
Ancienne action 4	149 092		
Amendement Brunel	2 500 000		
Lutte contre la prostitution		1 600 000	1 600 000
Plan de lutte contre les violences faites aux femmes		3 010 000	3 010 000
<i>Total nouvelle action 12</i>	<i>14 801 708</i>	<i>14 485 604</i>	<i>- 316 104</i>
<b>Total</b>	<b>20 360 653</b>	<b>19 430 604</b>	<b>- 930 049</b>
Crédits inscrits à titre non reconductible	37 500		
<b>Total</b>	<b>20 398 153</b>	<b>19 430 604</b>	<b>- 967 549</b>

Source : commission des finances d'après les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2011 et au projet de loi de finances pour 2012



Hors crédits inscrits à titre non reconductible lors de la discussion parlementaire, la baisse de la dotation du programme n'est plus que d'environ 930 000 euros. **Cette réduction porte principalement sur la nouvelle action 11 à hauteur de près 614 000 euros.**

En effet, le Gouvernement prévoit de ne financer que 133 contrats d'égalité et de mixité des emplois, contre 165 en 2011. **Ce sont surtout les subventions aux différents intervenants en matière d'emploi qui connaissent une diminution très sensible de leur dotation, à hauteur de près de 460 000 euros.**

La comparaison des dépenses inscrites sur la nouvelle action 12 apparaît plus ardue. Tout d'abord, le programme ne fait plus l'objet de transferts « techniques » de la part d'autres programmes du budget général. De surcroît, en 2011, son enveloppe a augmenté de 2,5 millions d'euros suite à l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, à l'initiative de notre collègue députée Chantal Brunel<sup>32</sup>.

En matière de subventions à des associations, on constate une diminution de près de 340 000 euros, principalement du fait de la disparition de la subvention à l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (242 000 euros). **Pour le reste, le montant des subventions fait globalement l'objet d'une certaine stabilité** qui recouvre cependant des évolutions contrastées. Par exemple, si la subvention du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) augmente de plus de 180 000 euros, la dotation des centres départementaux (CIDFF) diminue de près de 151 000 euros.

Il convient de noter l'apparition de deux nouvelles initiatives qui n'étaient pas individualisées auparavant : **1,6 million d'euros** sont consacrés à la **lutte contre la prostitution**<sup>33</sup> et l'aide à l'égard des femmes qui en sont victimes ; **3,01 millions d'euros** sont mobilisés dans le cadre du **Plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes 2011-2013**.

Au total, votre rapporteur spécial constate donc une **baisse importante des crédits du programme, notamment des subventions aux associations**. Or il s'étonne que la « maîtrise des dépenses publiques » vantée par le Gouvernement passe en réalité par **des économies de « bout de chandelle »** qui ne manqueront pas de créer des difficultés majeures pour les associations alors même qu'il s'agit **d'acteurs de terrain indispensables pour relayer la politique en faveur des femmes**.

**D'ailleurs, ce programme n'apparaissait pas si « dodu » qu'il était nécessaire de rogner un peu plus sa dotation !**

---

<sup>32</sup> A ce titre, le présent projet de loi prévoit une dépense supérieure à celle inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 avant l'adoption de l'amendement de 2,5 millions d'euros.

<sup>33</sup> D'après le Gouvernement, « pour assurer davantage de cohérence, il convient de noter que, depuis 2011, les quatre associations de lutte contre la prostitution financées, en 2010, sur le programme 177, ont été transférées sur le programme 137 ».

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 137  
« Egalité entre les hommes et les femmes »**

1) La **nouvelle présentation du programme** permet de **mieux visualiser la stratégie mise en œuvre par l'Etat en matière d'égalité hommes-femmes.**

2) Le programme rassemble environ **20,1 millions d'euros** ainsi répartis :

- environ **4,9 millions d'euros** au titre de **l'égalité professionnelle et sociale** ;

- environ **14,5 millions d'euros** au titre de la **promotion des droits des femmes et de la lutte contre la violence faite aux femmes.**

3) Le Gouvernement a néanmoins **réduit l'enveloppe globale du programme de près de 5 %**, notamment par la **diminution ou la suppression de subventions accordées à des associations.**

***E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »***

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 rassemble environ 1 515,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et près de 1 484,3 millions d'euros de crédits de paiement**, répartis en neuf actions, comme le montre le tableau suivant :

**Répartition des crédits du programme 124 par action**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Écart en %	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Écart en %
01	Fonctions de pilotage et de contrôle	64 924 103	95 071 311	46,43 %	64 924 103	95 071 311	46,43 %
02	Statistiques, études et recherche	28 153 048	29 891 815	6,18 %	28 153 048	29 891 815	6,18 %
03	Gestion des politiques sociales	197 927 393	156 356 778	- 21,00 %	197 927 393	156 356 778	- 21,00 %
04	Gestion des politiques sanitaires	59 283 627	34 949 272	- 41,05 %	59 283 627	34 949 272	- 41,05 %
05	Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins (libellé modifié)	37 191 156	44 766 262	20,37 %	37 191 156	44 766 262	20,37 %
06	Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	348 310 463	337 785 941	- 3,02 %	345 473 511	306 259 486	- 11,35 %
07	Financement des Agences régionales de santé	551 983 633	561 182 843	1,67 %	551 983 633	561 182 843	1,67 %
08	Gestion des politiques du sport	203 785 032	185 320 879	- 9,06 %	203 785 032	185 320 879	- 9,06 %
09	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative	36 320 868	70 511 624	94,14 %	36 320 868	70 511 624	94,14 %
<b>124</b>	<b>Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative</b>	<b>1 527 879 323</b>	<b>1 515 836 725</b>	<b>- 0,79 %</b>	<b>1 525 042 371</b>	<b>1 484 310 270</b>	<b>- 2,67 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Il s'agit du programme « support » des ministères relevant de la sphère sociale, étant entendu que les services de la jeunesse, des sports et de la vie associative lui sont désormais rattachés. Il porte donc des dépenses de personnel, mais aussi de fonctionnement et d'investissement.

## **1. Un programme constitué à plus de 80 % par des crédits de personnel**

*a) Les crédits de personnels comprennent également une partie de la dotation aux agences régionales de santé*

La répartition des moyens inscrits sur le présent programme par typologie de dépense est la suivante :

- dépenses de **personnel** : 733,05 millions d'euros ;
- dépenses de **fonctionnement** : 740,74 millions d'euros ;
- dépenses **d'investissement** : 24 millions d'euros (en AE) ;
- dépenses **d'intervention** : 10,53 millions d'euros.

A première vue, les dépenses de personnel ne représente qu'un peu moins de la moitié du total des crédits de paiement. Cette présentation est trompeuse car la subvention pour charges de service public accordée par l'Etat aux Agences régionales de santé (ARS), d'un montant de près de 561 millions d'euros, est entièrement comptabilisée en dépenses de fonctionnement. Or cette somme vient couvrir, à hauteur d'environ 484 millions d'euros, des dépenses de personnel<sup>34</sup>.

Au total, ce sont donc **plus de 82 % de l'ensemble des crédits qui sont consacrés à la rémunération du personnel** (pensions et prestations sociales incluses), soit environ **1,2 milliard d'euros**.

*A contrario*, les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (immobilier, matériel informatique, communication, etc.) ne s'élèvent plus qu'à hauteur de 256 millions d'euros.

*b) Une nouvelle répartition technique des effectifs entre les actions*

La comparaison, entre 2011 et 2012, des crédits inscrits sur les actions du présent programme **révèle des variations très importantes tant à la hausse qu'à la baisse** (tableau ci-dessus).

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi indique qu'une enquête a été menée auprès des services, notamment déconcentrés, afin « **d'actualiser la répartition analytique des effectifs au sein des différentes actions** » (hors ARS).

Le tableau ci-dessous montre la **nouvelle distribution des effectifs suite à cette enquête**. Les changements sont substantiels mais ils ne signifient pas, par exemple, que les fonctions de pilotage et de contrôle se sont vu attribuer le double des effectifs ou que le pilotage des politiques sanitaires ait perdu un tiers de ses personnels.

---

<sup>34</sup> Du point de vue de l'Etat, il s'agit bien d'une dépense de fonctionnement, puisqu'il n'utilise pas ces crédits pour rémunérer directement des personnels.

Il ne s'agit que d'une **nouvelle classification entre les différentes actions d'effectifs existants auparavant**. Les crédits de personnels (titre 2) ont mécaniquement été reportés vers ces actions, ce qui explique les variations constatées plus haut.

#### Répartition du plafond d'emplois par action entre 2011 et 2012 (hors ARS)

Numéro et intitulé de l'action		ETPT 2011	ETPT 2012	Variation
01	Fonctions de pilotage et de contrôle	503	1 028	104,37 %
02	Statistiques, études et recherche	222	252	13,51 %
03	Gestion des politiques sociales	3 252	2 519	- 22,54 %
04	Gestion des politiques sanitaires	793	534	- 32,66 %
05	Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins	563	657	16,70 %
06	Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	3 127	2 594	- 17,05 %
08	Gestion des politiques du sport	3 340	2 620	- 21,56 %
09	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative	562	1 081	92,35 %
	<b>TOTAL</b>	<b>12 362</b>	<b>11 285</b>	<b>- 8,71 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

#### *c) La poursuite de la diminution des effectifs*

Le tableau de la répartition des emplois entre actions illustre cependant une **diminution importante des effectifs**. **Le plafond d'emplois pour 2012 s'élève désormais à 11 285 ETPT, soit 8,71 % de moins qu'en 2011.**

La baisse des effectifs résulte notamment de l'application des « engagements gouvernementaux de réduction de l'emploi public », à savoir **le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit - 273 ETPT**, et d'importants transferts de personnels (- 778 ETPT) vers d'autres programmes du budget général, qui ne sont donc plus comptabilisés et budgétisés sur le présent programme.

Au total, le présent programme **voit ses crédits de personnels diminuer de plus de 46 millions d'euros en 2012 (- 6 % par rapport à 2011), sans que votre rapporteur spécial puisse distinguer quelle part de cette réduction provient du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ou des transferts.**

## **2. Les ARS représentent près de 38 % des crédits du programme**

La création des ARS est prévue par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Elles ont été **mises en place le 1<sup>er</sup> avril 2010.**

Chacune des 26 ARS est constituée sous la forme d'un établissement public regroupant des services déconcentrés de l'Etat (partie sanitaire des DDASS et des DRASS), l'agence régionale de l'hospitalisation, le groupement régional de santé publique, l'union régionale des caisses d'assurance maladie, la mission régionale de santé, ainsi qu'une partie des personnels des caisses régionales d'assurance maladie, du régime social des indépendants, de la mutualité sociale agricole et de la direction régionale du service médical.

Elles ont pour mission **d'assurer, à l'échelon régional, le pilotage d'ensemble du système de santé** et assurent deux missions principales :

- **le pilotage de la politique de santé publique** (veille et sécurité sanitaires, définition, financement et évaluation des actions de prévention et de promotion de la santé, contribution à la gestion des crises sanitaires) ;

- **la régulation de l'offre de santé dans toutes ses dimensions** (secteurs ambulatoires, médico-social et hospitalier).

La loi du 21 juillet 2009 précitée prévoit que les ARS sont **financées par l'Etat et l'assurance maladie**. La part de l'Etat est prévue dans le présent programme et dans le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », cependant que celle de l'assurance-maladie relève du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Les ARS sont des **opérateurs de l'Etat** auxquels est accordée une subvention pour charges de service public.

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 porte la dotation de la branche maladie de la sécurité sociale de 151 millions à 161 millions d'euros.

Le présent programme comprend **une subvention pour charges de service public, à hauteur de 561,2 millions d'euros, destinée à couvrir les frais de gestion des ARS (484,1 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 77,1 millions au titre du fonctionnement courant)**.

Près de **9 281 ETP** sont rémunérés par les ARS, soit **une diminution de près de 163 ETP par rapport à 2011, suite au non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, principe également applicable aux opérateurs**.

Le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé » comprend également une partie des dotations versées aux ARS. Ainsi, une subvention pour charges de service public, de **près de 314,7 millions d'euros, est-elle prévue sur ce programme afin de financer des dépenses d'intervention relevant de la prévention et de la sécurité sanitaire**.

L'ensemble des concours participant au financement des ARS est retracé dans le tableau ci-dessous.

### Ressources des ARS pour l'année 2012

(en millions d'euros)

<b>Financement de l'Etat</b>	
Action n° 7 « Financement des agences régionales de santé »	561,2
Mission Santé : programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins »	314,7
<i>Subvention pour charges de service public</i>	182,5
<i>Transferts</i>	132,3
<b>Total Etat</b>	<b>875,9</b>
<b>Financement de l'assurance maladie et de la CNSA</b>	
Budget de gestion	161,0
Actions de prévention	64,6
<b>Total sécurité sociale</b>	<b>225,6</b>
<b>Total pour l'ensemble</b>	<b>1 101,5</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 124  
« Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et  
de la vie associative »**

1) Le programme rassemble plus de **1 484,3 millions d'euros, qui financent à près de 82 % des dépenses de personnel, y compris dans les ARS.**

2) Les crédits du programme connaissent **une diminution de 2,7 %.**

3) Les importantes variations de crédits, entre 2011 et 2012, sur les actions du programme correspondent en réalité à une nouvelle ventilation des effectifs entre ces actions.

4) Le **plafond des effectifs d'emplois s'élève à 11 285 ETPT.**

En 2012, le plafond est diminué de **273 ETPT au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux** partant à la retraite.

5) La **subvention pour charges de service public consentie aux ARS s'élève à environ 561,2 millions d'euros, soit 38 % des crédits du programme.**





## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 61

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

**Commentaire : le présent article a pour objet de mettre à la charge du Fonds national des solidarités actives l'intégralité des dépenses relatives au « RSA jeunes », pour l'année 2012, et de prolonger ainsi le dispositif dérogatoire appliqué depuis deux ans.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 135 de la loi de finances pour 2010 a instauré le « RSA jeunes » qui **permet, par exception au droit commun, à des jeunes de moins de 25 ans d'être éligibles au RSA**. Ils doivent, pour cela, avoir **travaillé au moins deux ans sur les trois dernières années**. Le dispositif est entré en vigueur le **1<sup>er</sup> septembre 2010**.

Pour les années 2010 et 2011, par dérogation à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, **le « RSA jeunes » est entièrement pris en charge par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) alors même qu'une partie de son coût aurait dû revenir aux conseils généraux**. Une dotation de 75 millions d'euros avait ainsi été inscrite sur le budget du Fonds en 2011.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, **le présent article prolonge, pour l'année 2012, le financement du « RSA jeunes » par le FNSA**.

\*

\* \*

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le « RSA jeunes » devrait normalement être financé pour partie par l'Etat et pour partie par les conseils généraux puisque, à l'instar du RSA de droit commun, il se décompose en un « RSA socle » et un « RSA activité ».

Néanmoins, le dispositif connaît une montée en charge plutôt lente compte tenu des conditions restrictives d'éligibilité. La cible du nombre de jeunes potentiellement concernés n'est d'ailleurs pas connue avec précision.

Dans ce contexte, il est apparu délicat de calculer au plus juste la compensation résultant du transfert d'une charge nouvelle aux départements (le « RSA socle jeune »). Votre rapporteur spécial estime, par conséquent, qu'il est **justifié de maintenir en 2012 la dérogation instituée pour les années 2010 et 2011**. A l'issue de la montée en charge ou, en tout cas, après un retour sur expérience suffisamment long, il conviendra d'envisager un alignement du dispositif sur le droit commun du RSA.

**Décision de la commission : sous la réserve de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 61 bis (nouveau)*

**Conditions d'attribution de la dotation de restructuration exceptionnelle des services d'aide et d'accompagnement à domicile**

**Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, fixe les conditions d'attribution de la dotation de restructuration exceptionnelle des services d'aide et d'accompagnement à domicile.**

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement transférant 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions en crédits de paiement du programme 304 « Lutte contre la pauvreté » vers le programme 157 « Handicap et dépendance » **afin de financer une dotation de restructuration exceptionnelle des services d'aide et d'accompagnement à domicile.**

**Le présent article constitue le cadre juridique relatif à l'attribution de cette dotation.** Il a été adopté par l'Assemblée nationale également à l'initiative du Gouvernement.

Son **I.** prévoit qu'une dotation de l'Etat de 50 millions d'euros est versée à la section IV de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) définie par l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui dispose que ladite section est « *consacrée à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux, à la formation des accueillants familiaux [...] et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service exercés auprès des personnes âgées et des personnes handicapées* ». **La dotation est versée en deux tranches de 25 millions d'euros en 2012 et en 2013.**

La dotation finance une restructuration exceptionnelle en faveur du secteur des services d'aide à domicile « *confronté à des difficultés financières avec des conséquences potentielles sur l'emploi et l'offre de services aux personnes fragiles* » (exposé des motifs de l'amendement).

La dotation finance des services d'aides à domicile relevant des 1° et 2° de l'article L. 313-1-2 du CASF, à savoir **les services soumis à autorisation ou agrément.**

Le présent article précise que « *le montant de cette dotation, les critères et les modalités de sa répartition entre les services [...] sont définis*

*par un arrêté conjoint des ministres en charge du budget de la sécurité sociale et de la cohésion sociale* ». La répartition des crédits sera, *in fine*, assurée par les agences régionales de santé (ARS).

En tout état de cause, le présent article prévoit que **l'attribution de crédits à un service est subordonnée à la signature d'une convention de financement** entre le directeur général de l'ARS, le président du conseil général du territoire sur lequel est situé le service, le cas échéant les organismes de sécurité sociale finançant le service et la personne physique ou morale gestionnaire du service demandeur.

Pour les services soumis à autorisation, cette convention peut être remplacée par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, financé par un forfait global n'excédant pas trois années.

**La convention de financement fixe « les obligations respectives des parties signataires, notamment au regard des objectifs contractuels permettant de déterminer les conditions financières et organisationnelles de retour à l'équilibre financier ».**

Le **II.** du présent article prévoit que la dotation pourra également **financer des expérimentations « relatives aux modalités de tarification des services d'aide et d'accompagnement à domicile »** s'occupant de personnes âgées ou handicapées. Elles peuvent être menées à compter de la publication de la loi de finances pour 2012 sans excéder une durée de trois ans. Les conseils généraux peuvent y être associés.

Le cahier des charges de ces expérimentations sera défini par arrêté des ministres chargés de la famille, des personnes âgées et des personnes handicapées, du budget et des collectivités territoriales. Les conseils généraux devront remettre, en fin d'expérimentation, un rapport d'évaluation.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur spécial est **favorable à l'aide exceptionnelle apportée à des services qui peuvent connaître de réelles difficultés financières**. Il souhaite une prompte publication des arrêtés prévus par le présent article et la signature rapide des conventions de financement.

Faute de connaître précisément les intentions du Gouvernement et des conseils généraux en matière d'expérimentations, il entend que la majorité de la dotation soit attribuée à des services d'aide à domicile en difficulté.

**Décision de la commission : sous la réserve de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

#### A. A TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, deux amendements modifiant la répartition des crédits de la mission.

A l'initiative du Gouvernement, elle a tout d'abord adopté un amendement **transférant 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement** du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active » vers le programme 157 « Handicap et dépendance » afin de **financer une dotation de restructuration exceptionnelle en faveur du secteur des services d'aide à domicile**.

Dans le cadre du plan d'économies d'un milliard annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011, elle a également adopté, à l'initiative du Gouvernement, **un amendement réduisant de 10 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement**. Cette diminution est ainsi répartie :

- une **minoration de 6,6 millions d'euros des crédits du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »** résultant de « *la reconduction en 2012 de l'amélioration du taux de détection des fraudes au revenu de solidarité active (RSA) obtenu par les services compétents en 2011* » ;

- une **minoration de 3,4 millions d'euros des crédits du programme « Handicap et dépendance »** compte tenu de « *la réduction de 1,3 million d'euros des opérations d'investissement dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et de la diminution de 2,1 millions d'euros des crédits de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) liée à une baisse plus forte que prévu du nombre de bénéficiaires en 2012 (- 3,79 % contre - 3 % initialement prévus, après plusieurs années de baisse soutenue dont - 4,7 % en 2010)* ».

Toujours à l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant les autorisations d'engagement et les crédits de paiement **pour un montant total de 53 210 249 euros**. Cette seconde réduction de crédits est la traduction du plan d'économies supplémentaires de 500 millions d'euros annoncé le 7 novembre 2011. Cette diminution résulte de :

1) la minoration de 50 228 813 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » se répartissant entre :

- une minoration de 228 813 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- une diminution de 50 000 000 euros de la subvention au fonds national des solidarités actives (FNSA) résultant de la révision des prévisions de dépenses du revenu de solidarité active destiné au jeunes (11 millions d'euros), de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (20 millions d'euros) et des frais de gestion facturés par la caisse nationale d'allocations familiales au titre du dispositif (19 millions d'euros) ;

2) la minoration de 18 116 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

3) la minoration de 2 963 320 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » se répartissant entre :

- une diminution de 794 188 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 2 169 132 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme.

#### ***B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour un **montant global de 2 446 012 euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi répartis :

- 1 000 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », action 01 « Revenu de solidarité active » ;

- 9 300 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », action 02 « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » ;

- 218 250 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 01 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » ;

- 7 700 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 02 « Soutien en faveur des familles monoparentales » ;

- 514 962 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 03 « Protection des enfants et des familles » ;

- 808 200 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 01 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » ;

- 1 500 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 02 « Incitation à l'activité professionnelle » ;

- 31 500 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 04 « Compensation des conséquences du handicap » ;

- 538 300 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 05 « Personnes âgées » ;

- 144 500 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 11 « Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale » ;

- 35 800 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes » ;

- 2 000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », action 01 « Fonctions de pilotage et de contrôle » ;

- 33 000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », action 03 « Gestion des politiques sociales » ;

- 1 500 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », action 04 « Gestion des politiques sanitaires » ;

- 3 000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », action 05 « Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins » ;

- 95 500 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », action 06 « Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport de la jeunesse et de la vie associative ».

### ***C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS***

Le solde de ces modifications aboutit à **réduire les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de 60 764 237 euros.**

## **II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un article 61 *bis* rattaché à la présente mission. Il constitue le cadre juridique d'attribution de la dotation de restructuration exceptionnelle en faveur du secteur des services d'aide à domicile.

Il est commenté ci-dessus, dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 9 novembre 2011 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2012.

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui retrace une partie de l'intervention de l'Etat au titre de la solidarité nationale et finance des actions disparates :

- l'insertion par l'emploi ;
- les tutelles des majeurs ;
- le handicap ;
- le soutien aux familles ;
- ou encore l'égalité entre les hommes et les femmes.

Elle porte surtout des dépenses d'intervention, qui sont obligatoires, et sur lesquelles les marges de manœuvre restent faibles. Ces dépenses, pour les principales, sont connues, il s'agit de :

- l'allocation aux adultes handicapés : l'AAH ;
- le revenu de solidarité active, le RSA, pour sa partie activité ;
- l'allocation supplémentaire d'invalidité.

Nous ne saurions reprocher cette hétérogénéité qui n'est qu'un révélateur de la diversité des situations de détresse sociale. En revanche, nous pouvons regretter un certain manque de lisibilité de l'action publique.

D'ailleurs, la mission ne donne pas une vision exhaustive de la politique de solidarité nationale et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, la politique de solidarité relève également, si ce n'est plus, de la responsabilité des départements et des organismes de sécurité sociale. Par exemple, le programme « Handicap et dépendance », hormis quelques crédits relatifs à la maltraitance des personnes âgées, ne contribue guère à la problématique de la perte d'autonomie.

Ensuite, l'intervention de l'Etat recoupe d'autres politiques publiques et est donc logiquement retracée dans d'autres missions du budget général, telles que « Ville et logement » ou « Travail et emploi ».

Enfin, l'Etat met en œuvre une politique fiscale tout autant qu'une politique budgétaire. A titre d'illustration, les dépenses fiscales rattachées à la

mission représentent près de 12,5 milliards d'euros cependant que les crédits budgétaires s'élèvent à 12,75 milliards d'euros, soit des montants quasiment équivalents.

Outre 11 milliards d'euros de dépenses d'intervention inscrites sur quatre programmes, la mission comprend également un programme support, qui rassemble tous les moyens des « ministères sociaux », tant au niveau national que déconcentré, étant précisé que, par la magie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les services du sport, de la jeunesse et de la vie associative sont désormais rattachés aux « ministères sociaux ».

Le programme support est doté d'environ 1,4 milliard d'euros, dont 1,2 milliard au titre des crédits de personnels.

Avant d'entrer dans le vif du sujet budgétaire, je voudrais d'abord m'arrêter sur l'intervention fiscale de l'Etat puisque trente dépenses fiscales sont rattachées à la mission en 2012. Je sais que mes prédécesseurs ont longtemps regretté ne pas disposer d'évaluations précises sur l'ensemble de ces niches.

Le contexte est désormais différent puisque le rapport Guillaume sur l'évaluation des dépenses fiscales a été rendu public le mois dernier. Hélas, le bilan n'est pas fameux ! Sur trente-deux niches étudiées en 2010, le Comité considère que dix-huit d'entre elles ne sont pas efficaces dans l'absolu ou pas suffisamment au regard de leur coût, pour un total de près de 9 milliards d'euros.

Les principaux reproches adressés à ces dispositifs dérogatoires sont les suivants :

- caractère anti-redistributif de la mesure ;
- redondance et mauvaise articulation avec d'autres dispositifs ;
- instrument fiscal inadapté au regard de l'objectif poursuivi.

A titre d'illustration, je liste, dans mon rapport écrit, une partie des dispositifs dont peuvent bénéficier les personnes invalides, soit une dépense sociale, une dépense budgétaire et, au moins, trois dépenses fiscales différentes, soit *a minima* cinq instruments !

Au fil des années, les dispositifs se sont empilés sans cohérence, ni réflexion d'ensemble. Les moyens et deniers publics sont mal organisés et par conséquent mal utilisés.

Alors, bien sûr, la solution de facilité serait de trancher d'un coup net, définitif, ce nœud gordien et de supprimer ainsi l'ensemble des niches jugées inefficaces.

Je ne crois pas à cette solution. Plus encore, je ne l'admettrais pas. Le droit fiscal est constitué d'un embrouillamini de dispositions hétéroclites qui supportent mal toute révolution en forme de « big-bang ». A cet égard, je

rappellerai, pour mémoire, le triste précédent de la « suppression » de la taxe professionnelle...

Appliquée aux dépenses fiscales de solidarité, une telle méthode aurait des conséquences désastreuses avec des effets de bord non anticipés qui léseraient de nombreux foyers fragiles.

La méthode doit être plus chirurgicale. Je crois qu'il faut revoir, par catégorie de bénéficiaires, l'ensemble des dispositifs budgétaires, sociaux et fiscaux applicables et se fixer deux principes de réforme :

- assurer un montant de redistribution au moins équivalent à celui d'aujourd'hui ;
- et assurer une plus grande redistributivité des mécanismes fiscaux.

J'en viens maintenant aux considérations plus strictement budgétaires. Je l'ai dit, la mission rassemble plus de 12,75 milliards d'euros de crédits de paiement, ce qui représente une hausse de 3,14 % par rapport à l'an passé. En réalité, cette augmentation résulte du très fort dynamisme de l'AAH, en hausse 6 %, et dissimule la baisse, parfois justifiée mais souvent inappropriée, des dotations des autres programmes.

Dans le temps qui m'est imparti, je me limiterai à quelques rapides observations.

En ce qui concerne le programme « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales », l'analyse budgétaire est un peu ardue. En effet, il porte, à titre principal, la dotation d'équilibre du Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui finance le « RSA activité », c'est-à-dire le complément de revenus versé aux « travailleurs pauvres ».

En conséquence, nous devons étudier en détail les recettes et les dépenses du Fonds pour savoir si la dotation d'équilibre apportée par l'Etat est correctement calibrée.

Or, par le passé, du fait d'une lente montée en charge du « RSA activité », le Fonds a accumulé les excédents de trésorerie, jusqu'à 1,3 milliard d'euros fin 2010 !

Pour 2012, la dotation du Fonds est fixée à 535 millions d'euros contre 700 millions en 2011. Néanmoins, sa trésorerie devrait toujours s'établir autour de 250 millions d'euros fin 2012.

Je n'ai donc pas d'inquiétude sur la dotation RSA. Je regrette simplement que l'Etat accumule les excédents sur le « RSA activité » pendant que les départements ont de plus en plus de mal à financer le « RSA socle ».

J'ajoute également que, les années passées, le Gouvernement a profité des excédents disponibles sur le FNSA pour financer, en fin d'année, la prime de Noël et cela, en dehors de toute autorisation parlementaire.

Je souhaite par conséquent que la prime de Noël soit inscrite de manière pérenne dans la loi de finances initiale, ce qui serait plus conforme

aux règles budgétaires et qui, de surcroît, permettrait de lever l'hypocrisie selon laquelle la prime ne serait qu'un dispositif exceptionnel – alors même qu'elle a été renouvelée chaque année depuis 1998 !

En ce qui concerne, le programme « Actions en faveur des famille vulnérables », je constate tout d'abord une absence de dotation du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE), laissant les conseils généraux supporter une charge croissante en matière d'aide sociale à l'enfance.

Une fois de plus, le Gouvernement marque son refus d'appliquer les obligations issues de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Combien de fois encore faudra-t-il qu'il soit condamné par les juridictions administratives pour qu'il assume enfin ses responsabilités ?

Par ailleurs, le programme porte, très majoritairement, des crédits destinés à financer la protection juridique des majeurs, à hauteur de plus de 216 millions d'euros. Nous aurons bientôt l'occasion d'étudier en détail ce chapitre lors de la présentation d'une enquête que notre commission a demandée à la Cour des comptes.

S'agissant du programme « Handicap et dépendance », les crédits de l'AAH représenteront, en 2012, la somme substantielle de 7,5 milliards d'euros. Et encore, je calcule qu'il devrait manquer au moins 200 millions d'euros à la fin de l'année.

Nous savons que la dépense d'AAH progresse de près de 8 % par an sous l'action d'un « effet-prix », la revalorisation du montant de l'AAH de 25 % sur cinq ans, et d'un « effet-volume », la hausse du nombre de bénéficiaires, qui est, en réalité, mal comprise.

Le Gouvernement nous annonce son intention de réaliser 100 millions d'euros d'économies sur cette prestation. J'en prends acte mais permettez-moi d'en douter !

Quant au programme « Égalité entre les hommes et les femmes », je voudrais distribuer un bon point malheureusement tout de suite balayé par un très mauvais point.

Je suis d'ailleurs un peu surpris que cette politique figure dans la mission « Solidarité ». La condition féminine, l'égalité entre les hommes et les femmes devrait relever d'un ministère dédié et ne peut se réduire à la simple notion de solidarité. Il me semble que nous avons besoin d'une politique plus vaste, plus ambitieuse.

Néanmoins, s'agissant du bon point, le Gouvernement nous offre une maquette budgétaire renouvelée, plus lisible, qui semble refléter une vision en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

Malheureusement, nous constatons dans le même temps une aggravation de la diminution des moyens de cette politique, ce que vient confirmer la baisse de 5 % des crédits. A vrai dire, je suis scandalisé que le

Gouvernement ait choisi des économies de « bout de chandelle » sur ce programme et de surcroît par réduction des subventions aux associations. Ce sont les rouages indispensables pour la mise en œuvre de la politique d'égalité sur le terrain !

Symboliquement, j'ai l'impression que le Gouvernement nous explique que, dans le projet de société français, les femmes n'ont plus leur place !

Enfin, en ce qui concerne le programme support « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », je me limiterai à une observation. Les crédits de personnel représentent 1,2 milliard d'euros, en baisse de près de 5 %.

Le Gouvernement nous vante le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui est effectivement mis en œuvre. Mais, en l'espèce, la diminution des crédits s'explique surtout par le transfert de personnels vers d'autres missions du budget général et non par la maîtrise de la dépense.

En conclusion je constate que :

- l'Etat accumule des excédents sur le RSA pendant que les départements ont de plus en plus de mal à financer leurs dépenses sociales ;

- le Gouvernement refuse délibérément de doter le FNPE et, là encore, fait peser sur les départements une charge croissante en matière d'aide sociale à l'enfance ;

- la politique du handicap fait l'objet d'un effort – certes méritoire – de budgétisation par rapport aux années passées, mais nous savons déjà qu'il ne sera probablement pas suffisant ;

- en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, je viens de le dire, les choix d'économies sont dérisoires au regard du déficit public mais particulièrement brutaux pour les associations visées.

Pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux pas adhérer au budget qui nous est proposé, qui reflète une politique prenant insuffisamment en compte nos concitoyens parmi les plus fragiles et les plus modestes.

Je vous propose par conséquent le rejet des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

L'article 61 rattaché, quant à lui, a pour objet de mettre à la charge du FNSEA, et donc de l'Etat, l'intégralité des dépenses relatives au « RSA jeunes », pour l'année 2012, et de prolonger ainsi le dispositif dérogatoire appliqué depuis deux ans.

Il s'agit d'une disposition bienvenue qui évite la création d'une « usine à gaz » juridique et financière entre l'Etat et les départements pour des sommes très modestes. Je vous propose de l'adopter sans modification.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je souhaiterais revenir sur le RSA, car le rapporteur souligne que son financement est « paradoxal » : d'un coté, le « RSA activité » est surdoté alors que, de l'autre, le « RSA socle » constitue une charge de plus en plus importante pour les départements.

Par ailleurs, le rapporteur évoque également un sujet intéressant, celui de l'avenir de la prime pour l'emploi (PPE) et de son éventuelle fusion avec le RSA. C'est une question que nous avons déjà soulevée. Je permets de citer le rapport écrit : *« en 2008, le pas n'avait pas été franchi mais les travaux d'analyse complémentaires demandés par le Parlement ne lui ont jamais été remis ».*

Dans le cadre global de la réforme de la fiscalité des personnes, on peut effectivement s'interroger sur la place de la PPE. Il aurait été intéressant de disposer de ce rapport.

**M. Philippe Marini, président.** – Madame la rapporteure générale, je m'associe à votre question et il serait utile que nous disposions d'éléments d'appréciation sur les arguments favorables et défavorables à une fusion du RSA, de la PPE et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). C'est un sujet qui mérite d'être élucidé et nous manquons de chiffres. Le rapporteur spécial peut contribuer à débroussailler ce sujet.

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial.** – Vous le savez, le département du Nord, que je représente, croule sous les demandes de RSA auxquelles le conseil général a du mal à faire face. Et voilà que je découvre que le « RSA activité » comprend plus de crédits que nécessaires. Je me suis bien sûr interrogé sur ce hiatus.

En tout état de cause, à compter de sa création, un minimum social nécessite toujours un temps de montée en charge qui ne peut être réduit à un ou deux ans. Plus spécifiquement sur le RSA, on peut identifier des problèmes de communication puisqu'il semblerait que des allocataires potentiels ne connaissent pas le dispositif. Les caisses d'allocations familiales (CAF) nous indiquent également qu'il ne faut pas sous-estimer un ressort psychologique. Parfois, certains refuseraient d'entrer dans le RSA estimant – et c'est tout à fait légitime et louable – pouvoir vivre dignement d'un salaire, d'un travail, d'un métier. On assiste donc à une forme d'autocensure. Enfin, nous constatons un manque criant de référents au titre de l'insertion. Nous savons que le RSA ne va pas de soi pour diverses raisons : problèmes de santé, illettrisme, etc. Plus de 20 % des bénéficiaires sont dans le dispositif RSA depuis plus de cinq ans. On doit s'interroger sur la nécessité d'augmenter le nombre de référents. Car, au-delà de l'aide financière, il faut des personnes pour accompagner ces publics parfois très éloignés de l'emploi et même, tout simplement, de la vie sociale. Le jeu combiné de ces critères nous conduit à la situation paradoxale de crédits sous-consommés au niveau national.

Concernant la PPE, le RSA est imputé sur la prime, c'est-à-dire que son montant est diminué des sommes versées au titre du RSA. En tout état de

cause, ce sont bien deux dispositifs qui visent le même objet et le même public, d'où l'idée, somme toute logique, de les fusionner.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous avons eu ce débat, à l'époque, avec Martin Hirsch. Les raisons pour lesquelles la PPE n'a pas été fusionnée avec le RSA ne m'ont jamais paru très convaincantes.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – C'est bien pour cela que nous avons demandé un rapport.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Le rapporteur spécial souligne, à juste titre, la sur-budgétisation du « RSA activité ». Le constat n'est pas nouveau, je l'avais fait moi-même, l'année dernière, en tant que rapporteur spécial. Nous avons considéré que les chiffres étaient très exagérés et que la consommation serait moindre. Notre prévision s'est révélée exacte.

Vous indiquez également que l'Etat refuse de se soumettre à ses obligations légales en matière de dotation du FNPE alors qu'il y a eu des décisions de justice. Notre constat est partagé et nous étions sur la même ligne l'année dernière. En revanche, nous n'étions pas arrivés à la même conclusion. En effet, nous avons voté un amendement qui avait pris une partie des excédents du « RSA activité », à hauteur de 50 millions d'euros, pour les transférer vers le FNPE. Cette somme avait été réduite à 10 millions d'euros en CMP.

Comme l'année dernière, je crois que nous pouvons voter les crédits de la mission mais proposer des transferts entre ce que nous considérons comme excédentaire et les sous-budgétisations que nous avons identifiées.

Quant au transfert des crédits entre « RSA activité » et « RSA socle », ce n'est pas possible de procéder par amendement sur cette mission, mais je partage bien évidemment le constat qui a été dressé.

**Mme Michèle André.** – Je fais mienne la position de notre rapporteur spécial sur la question de la volonté et des outils pour traiter de la problématique de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Il n'y a plus de secrétariat d'Etat. Il n'y a guère plus de visibilité dans les régions et dans les départements : les déléguées régionales et les chargées de mission départementales de ce ministère sont aujourd'hui rattachées, respectivement, au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et aux directions départementales de la cohésion sociale. Or nous savons bien que ces directions « ramasse-tout » voient leur dotation budgétaire diminuer.

L'an dernier, nous avons réussi, en concertation avec les rapporteurs spéciaux et l'Assemblée nationale, à augmenter les crédits inscrits sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », en particulier les subventions aux associations. Cette année, je constate que nous perdons à nouveau 5 % sur cette enveloppe. Les associations s'interrogent. Par exemple, des foyers d'accueil pour les femmes victimes de violence – dont je rappelle

qu'il s'agissait d'une grande cause nationale en 2010 – voient leurs crédits diminuer, voire supprimés.

Je regrette ces choix tout à fait détestables et je pense qu'il faut montrer notre désaccord. Le groupe socialiste suivra donc la recommandation de notre rapporteur spécial et votera contre les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Je crois que, aujourd'hui, il n'y a pas de volonté de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Certains continuent de s'amuser en pensant qu'il s'agit d'un vieux combat. Or nous constatons, ici même, au Sénat, qu'il y a trois femmes de moins depuis le dernier renouvellement.

**M. Philippe Marini, président.** – Le renouvellement n'a pas que de bons cotés !

**M. Claude Haut.** – Le rapporteur spécial a-t-il une certitude sur le versement de la prime de Noël en 2011 ?

**M. Philippe Marini, président.** – Parmi les remarques du rapporteur spécial, il y en a une que je partage, parce que je l'ai formulée à de nombreuses reprises, c'est celle relative à la prime de Noël. Bien que régulière depuis 1998, elle est traitée, chaque année, comme si c'était un geste exceptionnel. Ce n'est évidemment pas satisfaisant sur le plan des bonnes méthodes budgétaires.

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas de certitude mais il serait question – je parle bien au conditionnel – qu'elle soit versée cette année.

**M. Dominique de Legge.** – Mon interrogation porte sur l'AAH, pour laquelle notre rapporteur indique que l'effort de budgétisation ne sera peut-être pas suffisant. Est-il possible de faire la part, dans la progression de l'allocation, entre ce qui relèverait de la revalorisation de son montant et de ce qui relèverait de la hausse du nombre de bénéficiaires ?

**Mme Marie-France Beauflis.** – Je confirme que l'imputation du RSA sur la PPE conduit à des économies non négligeables sur le budget général avec pour conséquence de réduire le pouvoir d'achat des foyers qui en bénéficient. J'aurai l'occasion d'y revenir à l'occasion de la présentation de mon rapport sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Je constate également la difficulté à prendre en compte la situation critique des demandeurs d'emploi qui perçoivent le RSA. Sur le terrain, je vois bien l'insuffisance des professionnels qui permettraient d'aider ces personnes vers le retour à l'emploi. Nous avons besoin de plus d'accompagnement, qui devrait être fortement privilégié, alors qu'il manque de moyens.

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial.** – S'agissant de la proposition de M. de Montgolfier, nous pourrions tout à fait utiliser les excédents dégagés sur le « RSA activité » pour financer le FNPE. Mais ces excédents seront-ils suffisants pour combler les manques que nous avons identifiés sur l'AAH, sur



l'égalité entre les hommes et les femmes, ou encore sur le « RSA socle » ? Non, bien évidemment. Voilà pourquoi, je préconise le rejet des crédits de la mission.

En ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, je n'aborde pas ce sujet par esprit de polémique ou par démagogie – puisque le terme est à la mode – mais parce qu'il s'agit d'une vraie question. Quand les temps sont difficiles, on a tendance à en rabattre un peu sur ces politiques, en considérant qu'il s'agit d'un supplément d'âme dont on pourrait faire l'économie, pas tant d'un point de vue financier que politique. Ce n'est pas que l'affaire des associations, aussi volontaires, aussi engagées et déterminées soient-elles. Nous avons besoin d'axes structurants au plan national. Et on ne peut que déplorer l'absence d'un ministère dédié alors que l'on constate plutôt une phase de recul en ce moment tant au niveau professionnel qu'électoral, comme on vient de l'évoquer. Ce n'est pas parce que les temps sont durs qu'il faut abandonner cette politique.

Concernant l'AAH, on ne sait pas dans quelle proportion exacte imputer sa progression à tel facteur ou tel autre. Les précédents rapporteurs spéciaux et la Cour des comptes, chacun de leur côté, ont montré qu'elle résulte de causes diverses : la revalorisation de 25 % – qu'il faut saluer – la crise ou encore l'attribution de l'AAH à des personnes qui pourraient ou devraient relever du RSA.

**M. Yvon Collin.** – Je voudrais justement revenir sur l'harmonisation des pratiques des maisons départementales des personnes handicapées, dont vous redoutez un « nivellement par le bas » qui pourrait conduire à exclure des personnes du dispositif. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

**M. Eric Bocquet, rapporteur spécial.** – En réalité, cette problématique recouvre ce que je disais à l'instant. Il peut exister des difficultés d'appréciation pour le handicap mental léger et on ne sait pas si certains bénéficiaires doivent plutôt bénéficier du RSA ou de l'AAH. C'est que l'on nomme parfois le « handicap social ». Concrètement, le décret devrait conduire à admettre moins de personnes dans le dispositif, mais nous jugerons sur pièces.

*A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et l'adoption, sans modification, de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2012.*

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat :**

**- le rejet des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;**

**- l'adoption, sans modification, de l'article 61.**

**Elle a également décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 61 *bis*.**