

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

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, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufrès, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, 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, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	
I. UNE MISSION ESSENTIELLE DE SOLIDARITÉ NATIONALE	7
A. UNE ARCHITECTURE GLOBALEMENT STABLE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	7
1. <i>Une maquette stable.....</i>	7
2. <i>Une politique de solidarité renouvelée par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.....</i>	8
B. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE AU-DELÀ DE LA PRÉSENTE MISSION.....	9
II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE À LA CROISSANCE TENDANCIELLE DES DÉPENSES DE GUICHET	9
A. DES DÉPENSES DE GUICHET MAJORITAIRES ET CROISSANTES	9
B. DES DÉPENSES PILOTABLES STABLES VOIRE RÉDUITES.....	12
ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES ».....	13
A. UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE AU FNSA EN FORTE HAUSSE.....	14
1. <i>Des dispositifs stables</i>	14
2. <i>Une modeste revalorisation plutôt qu'une réforme structurelle du RSA activité</i>	14
3. <i>L'augmentation des dépenses du FNSA, financée par l'Etat</i>	16
4. <i>Un financement incertain</i>	19
B. DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES GLOBALEMENT INCHANCHÉES.....	20
II. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES »	21
A. UNE REDÉFINITION DU CHAMP DE L'ACTION CONSACRÉE À L'ACCOMPAGNEMENT FAMILIAL.....	22
B. LA PROGRESSION CONTINUE DES CRÉDITS DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS	23

III. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE »	25
A. UNE AUGMENTATION DE LA DÉPENSE LIÉE AU DYNAMISME DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....	25
B. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS, PRESTATION MAJEURE DE SOLIDARITÉ.....	26
C. LA STABILITÉ DU FINANCEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME DU SUIVI DES DOSSIERS.....	28
D. LA POURSUITE DE LA PAUSE DES CRÉATIONS DE PLACES EN ESAT.....	29
E. TROIS ACTIONS AUX CRÉDITS STABLES	30
IV. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »	31
V. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	33
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN BAISSÉ.....	36
B. LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE, SIGNE D'UNE IMPORTANTE BAISSÉ DES EFFECTIFS	36
C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ARS	37
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• ARTICLE 75 (Art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale) Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage	39
• ARTICLE 76 Financement par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) de la partie socle du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs	42
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **13 803 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 13 826 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** sont demandés, en 2014, au titre de la mission « Solidarité, intégration et égalité des chances », mission majeure en matière de **solidarité nationale en faveur des plus démunis**.

2. Les **dotations de la mission augmentent d'environ 3 %** par rapport à la loi de finances pour 2013, sous l'effet de l'augmentation des dépenses des principaux dispositifs de guichet, en particulier le RSA activité, l'allocation aux adultes handicapés et la protection juridique des majeurs. La mission est en effet caractérisée par le **poids des dépenses d'intervention, notamment des prestations directes aux particuliers ou des subventions aux associations, qui représentent près de 90 % du total des crédits de la mission**.

3. Le **programme 304 relatif à la lutte contre la pauvreté retrace une importante augmentation de la subvention d'équilibre de l'Etat au Fonds national des solidarités actives** (544 millions d'euros en 2014 contre 373 millions d'euros en 2013, soit + 45 %). Cette augmentation résulte, d'une part, de l'atonie des ressources propres du FNSEA et, d'autre part, de l'effet de la **revalorisation exceptionnelle du RSA** de 2 % en 2013 et de 10 % d'ici à 2017, décidée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et qui se traduit par une hausse mécanique du coût du RSA activité portée par le fonds.

4. En dépit de cette revalorisation et de ces augmentations de crédits, **les réformes structurelles ne sont pas encore engagées**, qu'il s'agisse de la refonte du RSA activité et de la prime pour l'emploi au sein d'une « prime d'activité » pour mettre fin au phénomène du non-recours, ou de l'élargissement du RSA « jeunes actifs », dont le nombre de bénéficiaires a encore diminué en 2013 pour atteindre moins de 9 000 personnes.

5. Le programme 106 relatif à l'accompagnement des familles vulnérables se caractérise par **l'augmentation continue des dépenses de protection juridique des majeurs**, qui devrait atteindre près de 239 millions d'euros. Cette hausse est portée par la croissance du nombre et du coût des mesures individuelles de protection.

6. Le **programme 157 relatif au handicap et à la dépendance** est, en termes budgétaires, le plus important de la mission avec un total de **11 441 millions d'euros de crédits** demandés pour 2014. Ces crédits sont en hausse, du fait notamment de la **progression régulière de la dépense d'allocation aux adultes handicapés (+ 247 millions d'euros)**, qui est toutefois ralentie par rapport à la hausse constatée lors des derniers exercices. Par ailleurs, les crédits destinés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont relativement stables autour de 2,7 milliards d'euros, ce qui illustre la poursuite de la **pause dans la création de places**.

7. Votre rapporteur spécial constate que les **dysfonctionnements anciens dans le suivi des personnes handicapées perdurent**, en particulier du fait des délais d'instruction des maisons départementales des personnes handicapées et du cloisonnement des informations entre ces dernières, l'administration centrale et les ESAT.

8. Le **programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes**, le plus petit de la mission, présente des crédits relativement **stables à 24,3 millions d'euros**. La principale évolution est la création d'une nouvelle **action dédiée à la lutte contre la prostitution** et la traite des êtres humains, pour l'instant seulement abondée par des transferts internes de crédits.

9. Le **programme 124** est le programme support de la présente mission, ainsi que de plusieurs autres ministères (ville et logement ; jeunesse, sport et vie associative). Il est le seul programme de la mission à présenter une **baisse de crédits par rapport à 2013, soit 1 536 millions d'euros en 2014 contre 1 560 millions d'euros en 2013**. Cette diminution est portée par la **réduction des dépenses de fonctionnement des services et des dépenses d'investissement**.

10. Le programme 124 présente d'**importantes réductions d'effectifs**, de 210 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour les services déconcentrés des ministères et de 150 ETPT pour les agences régionales de santé, dont le fonctionnement est en partie financé par une subvention en provenance de ce programme. Ces suppressions de postes, qui permettent de seulement stabiliser la masse salariale, **remettent en cause, à terme, l'efficacité des missions des services**, d'autant plus qu'elles se concentrent sur les services déconcentrés et les catégories B et C, indispensables à leur animation et à leur continuité.

Au 10 octobre 2013, date limite fixée par la LOLF, 75 % des réponses au questionnaire budgétaire (39 sur 52) étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MISSION ESSENTIELLE DE SOLIDARITÉ NATIONALE

A. UNE ARCHITECTURE GLOBALEMENT STABLE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1. Une maquette stable

La mission « Solidarité, Insertion, Égalité des chances » comporte dans le projet de loi de finances pour 2014, comme en 2013, cinq programmes dont quatre programmes opérationnels :

- le **programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »**, qui porte principalement la subvention de l'Etat du Fonds national des solidarités actives (FNSA), notamment au titre de la **partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA)** ;

- le **programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »**, dont l'essentiel des crédits correspond à la **protection juridique des majeurs** ;

- le **programme 157 « Handicap et dépendance »**, qui finance à titre principal **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et le soutien aux **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)** ;

- le **programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, qui correspond notamment à des subventions aux associations et au financement d'actions en faveur de l'égalité hommes-femmes.

Enfin, la mission comporte un **programme de soutien, le programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**. Ce programme rassemble les crédits de fonctionnement courant, ainsi que les dépenses de personnel, de l'ensemble des administrations mettant en œuvre ces politiques. Par ailleurs, il porte également la subvention de l'Etat pour le fonctionnement des **agences régionales de santé (ARS)**.

Si la maquette globale de la mission est stable, quelques évolutions sont à remarquer au sein de deux programmes :

- L'action n°1 du programme 106 se centre davantage vers **l'accompagnement des jeunes** et perd la médiation familiale au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

- **Le programme 137 est complété par une nouvelle action n° 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains »**.

Par ailleurs, les crédits de communication du ministère des droits des femmes, auparavant portés par le programme 124, lui sont rattachés.

2. Une politique de solidarité renouvelée par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté

A la suite de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté qui s'est tenue le 10 et le 11 décembre 2012, le Gouvernement a présenté, le 21 janvier 2013, un **plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**.

Ce plan comprend **sept principaux axes** : accès aux droits ; emploi, formation et formation professionnelle ; logement et hébergement ; santé et accès aux soins ; famille, enfance et réussite éducative ; inclusion bancaire et lutte contre le surendettement ; gouvernance des politiques de solidarité.

Ainsi, la présente mission est directement concernée par trois axes :

- **l'accès aux droits**, en particulier à travers la question du revenu de solidarité active, qu'il s'agisse de lutter contre le phénomène de non recours ou de la décision de revaloriser de 10 % le montant du RSA « socle » sur cinq ans ;

- **la famille**, avec, notamment, la renégociation de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF qui a des impacts directs sur le périmètre et les actions menées par le programme 106 ;

- **la gouvernance des politiques de solidarité**, en particulier à travers la redéfinition éventuelle de l'architecture de l'administration centrale et déconcentrée, dont les crédits sont portés par le programme 124.

Ce plan fournit ainsi un **cadre général d'évolution de la mission pour la présente législature**. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement a indiqué qu'il a « *confié une mission de suivi et de territorialisation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales* ».

Tout en approuvant le principe et les principales conclusions de ce plan pluriannuel, qui permet de renouveler la politique nationale de solidarité à un moment de crise et d'aggravation des inégalités sociales, votre rapporteur spécial constate qu'**il ne produit que très marginalement ses effets dans le cadre de la présente loi de finances pour 2014**. En particulier, **il regrette que la réforme du RSA pour mettre fin au phénomène de non-recours, priorité en matière de lutte contre la pauvreté des travailleurs précaires, n'ait pas encore été engagée**.

B. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE AU-DELÀ DE LA PRÉSENTE MISSION

La présente mission constitue, avec environ **13,8 milliards d'euros de crédits de paiement** demandés pour 2014 consacrés aux politiques de lutte contre la pauvreté, de compensation du handicap ou encore de protection des majeurs, l'un des **principaux piliers budgétaires de la politique sociale mise en œuvre par l'Etat**.

Elle n'épuise cependant pas l'ensemble de l'action menée par lui en ce domaine, que retrace le **document de politique transversale « Inclusion sociale »** annexé au présent projet de loi de finances. D'après ce document, **trente-et-un programmes**, regroupés au sein de quatorze missions, concourent à la mise en œuvre de la politique nationale en faveur de l'inclusion sociale. Il s'agit, notamment, de la santé pour les personnes démunies, du logement et de l'hébergement, de l'accès à la justice, etc. Au total, le document évalue à **30,5 milliards d'euros en crédits de paiement l'effort financier de l'Etat en matière d'inclusion sociale**, en augmentation de 8,5 % par rapport à 2013.

Par ailleurs, il convient de rappeler que d'importantes prestations de nature sociale sont confiées aux **collectivités territoriales**, en particulier aux départements : prestation de compensation du handicap (PCH), financement des maisons départementales des personnes handicapées et des structures associatives d'accueil ou de soutien aux personnes handicapées.

En outre, la politique nationale de solidarité est également portée par les **administrations de sécurité sociale**, qu'il s'agisse de l'assurance-maladie pour la dépendance et le handicap ou encore la branche « famille » pour l'aide aux familles.

Enfin, rappelons que les politiques du handicap, de la famille ou encore de l'égalité entre les femmes et les hommes sont également financées par **d'importantes dépenses fiscales**. Ainsi, les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la présente mission sont évaluées par son projet annuel de performances annexé à un total d'**environ 12,2 milliards d'euros**, soit un montant presque équivalent aux crédits budgétaires.

II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE À LA CROISSANCE TENDANCIELLE DES DÉPENSES DE GUICHET

A. DES DÉPENSES DE GUICHET MAJORITAIRES ET CROISSANTES

Les dotations de la mission pour 2014, soit 13,80 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 13,83 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), sont en progression de respectivement 3,0 % et 3,2 % par rapport à 2013, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution des dotations de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »

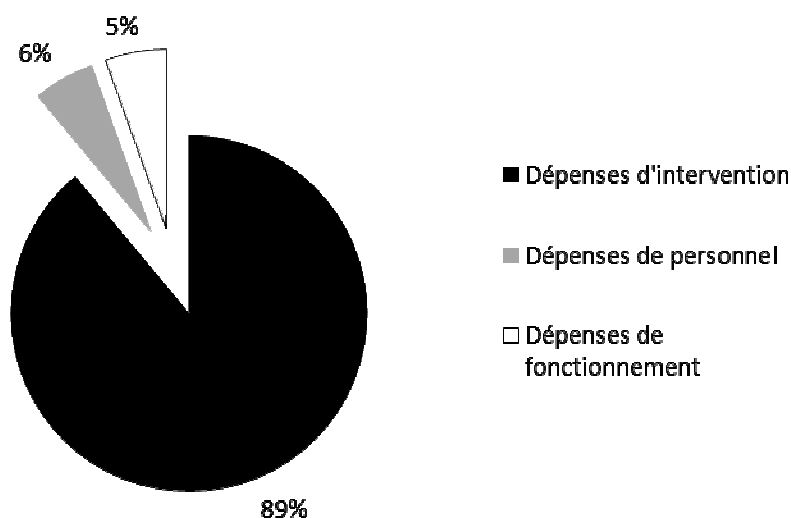
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Programme n° 304	404,5	575,4	+ 42,5 %	404,5	575,4	+ 42,2 %
Programme n° 106	245,5	248,4	+ 1,2 %	245,5	248,4	+ 1,2 %
Programme n° 157	11 169,2	11 441,4	+ 2,4 %	11 169,2	11 441,4	+ 2,4 %
Programme n° 137	23,5	24,3	+ 3,4 %	23,5	24,3	+ 3,4 %
Programme n° 124	1 557,9	1 513,9	- 2,8 %	1 560,8	1 536,5	- 1,5 %
Total mission	13 400,6	13 803,5	+ 3,0 %	13 403,4	13 826,1	+ 3,1 %

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Plus précisément, la mission se caractérise par la **prépondérance des dépenses d'intervention, qui représentent 89 % des dépenses** de la présente mission, comme le montre le graphique suivant.

Répartition des crédits de la mission par titres



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Cette prépondérance se renforce en 2014, **tous les programmes de la mission connaissant une augmentation de leurs crédits à l'exception du programme support n° 124.**

Ainsi, l'orientation de la mission vers les dépenses d'intervention de guichet s'accroît, avec une **progression sensible des dispositifs de guichet les plus importants :**

- la **subvention d'équilibre au fonds national des solidarités actives** via le programme 124 passe de 373 millions d'euros en 2013 à 544 millions d'euros en 2014 (+45,8 %), du fait de l'augmentation des dépenses de RSA « activité » ;

- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, qui constitue à elle seule 62,6 % des crédits de paiement de la mission et qui continue de progresser par rapport à 2013 (+ 244 millions d'euros) ;

- la **protection juridique des majeurs**, portée par le programme n° 106 (+ 9 millions d'euros par rapport à 2013).

La hausse générale de ces dépenses traduit à la fois **l'augmentation du nombre des bénéficiaires**, du fait de leur montée en puissance mais aussi de la situation économique dégradée que connaît la France depuis plusieurs années, ainsi que **l'effet des revalorisations exceptionnelles passées (AAH) et en cours (RSA).**

Pour cette raison, **le plafond de la programmation triennale est déjà légèrement dépassé**, puisque les crédits du présent projet de loi de finances au format de la programmation pluriannuelle, soit 13 606 millions d'euros, sont supérieurs de 123 millions d'euros au plafond prévu par le triennal 2013-2015.

Plafonds des crédits de paiement des programmations pluriannuelles

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Plafond des crédits du triennal 2011-2013	12 163	12 585	13 001		
Crédits LFI	12 163	12 754	13 178	13 606	
Plafond des crédits du triennal 2013-2015			13 175	13 483	13 738

Source : Commission des finances, d'après les projets annuels de performances

B. DES DÉPENSES PILOTABLES STABLES VOIRE RÉDUITES

Engagé dans une politique de restrictions budgétaires, le **Gouvernement a concentré la baisse des crédits sur les dépenses d'intervention dites « pilotables »**, c'est-à-dire ne résultant pas de prestations obligatoires, et sur les dépenses de personnels et de fonctionnement.

S'agissant des dépenses d'intervention pilotables, on constate ainsi une **relative stabilité pour les principaux dispositifs**, en particulier l'économie sociale et solidaire (5 millions d'euros en 2014), l'aide alimentaire (23,4 millions d'euros en 2014), l'accompagnement des jeunes et des familles (8 millions d'euros), le financement des MDPH (64,4 millions d'euros), la prévention contre les violences faites aux femmes (14,7 millions d'euros). L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), financée par le FNSEA, connaît une évolution apparemment très positive (35 millions d'euros contre une dotation de 15 millions d'euros en 2013), qui masque en réalité une baisse de l'enveloppe du fait de l'assèchement des reliquats (*cf. infra*, ainsi que le rapport de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial¹).

Les **dépenses de fonctionnement et de personnel présentent, quant à elles, de sensibles réductions par rapport à la loi de finances pour 2013**. Il s'agit essentiellement du programme 124, programme support de la présente mission, dont les crédits de paiement sont inscrits en baisse de près de 25 millions d'euros par rapport à 2013 (- 1,5 %). Cette baisse résulte d'une stabilisation de la masse salariale autour de 770 millions d'euros, permise par des suppressions de postes à hauteur de 210 équivalents temps plein, et d'une réduction des dépenses de fonctionnement (- 5 millions d'euros) et d'investissement (-13 millions d'euros).

¹ Rapport n° 94 (2013-2014) de votre rapporteur spécial : « L'aide personnalisée de retour à l'emploi : un coup de pouce victime de son originalité ».

ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES »

La maquette du programme n° 304 est stable par rapport à 2013, où elle avait connu d'importantes modifications. Elle comprend cinq actions :

- une **action n° 11 « Revenu de solidarité active »**, qui porte la subvention d'équilibre de l'État au FNSA permettant le financement, notamment, de la partie « activité » du RSA ;

- une **action n° 12 « Économie sociale et solidaire »** qui correspond à un fonds d'expérimentations en faveur des projets d'économie sociale et solidaire ;

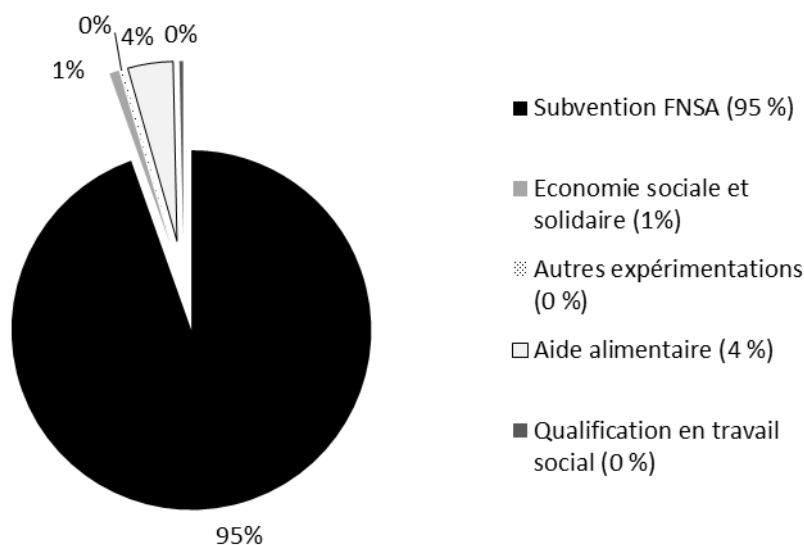
- une **action n° 13 « Autres expérimentations »**, qui finance des pratiques innovantes en matière de lutte contre la pauvreté ;

- une **action n° 14 « Aide alimentaire »**, qui permet essentiellement l'achat de denrées alimentaires et le soutien à certains acteurs de l'aide alimentaire ;

- une **action n° 15 « Qualification en travail social »**, qui finance des actions de développement pédagogique et de professionnalisation du secteur du travail social.

En pratique, la subvention d'équilibre au FNSA représente l'essentiel des crédits du programme, d'autant plus que cette subvention connaît en 2014 une importante augmentation.

Répartition des crédits de paiement pour 2014 du programme 304



Source : commission des finances

A. UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE AU FNSA EN FORTE HAUSSE

1. Des dispositifs stables

Le programme n° 304 porte, à travers son action n° 1, la **subvention d'équilibre de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA)**. Ce fonds finance cinq prestations :

- la **partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA)**, la partie « socle » étant financée par les départements ;
- le **RSA jeunes** ;
- le **RSA des départements d'outre-mer** (y compris Mayotte) ;
- l'**aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)** ;
- les **aides de fin d'année** versées aux allocataires du RSA ;

Par ailleurs, le FNSA comprend également un financement spécifique permettant de compenser les **frais de gestion** occasionnés par le versement de l'allocation pour les caisses d'allocations familiales (CAF), qui en sont chargées.

Cependant, la subvention d'équilibre portée par le présent programme ne représente qu'une **part minoritaire des ressources du FNSA**. Le fonds est, en effet, principalement alimenté par un **prélèvement de solidarité sur les revenus de patrimoine et les produits de placement**, dont le taux a été porté à 1,45 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Cette année, ce taux est **abaissé à 1,37 % par l'article 39 du projet de loi de finances** ; en effet, il s'agissait de compenser la hausse de son assiette résultant de l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur la fiscalité des produits d'épargne, qui devait bénéficier à hauteur de 109 millions d'euros au FNSA. Toutefois, le Gouvernement ayant annoncé son intention de supprimer cet article du PLFSS, l'abaissement du taux du FNSA crée un « trou » dans les ressources du FNSA pour 2014.

2. Une modeste revalorisation plutôt qu'une réforme structurelle du RSA activité

La **principale prestation financée par le FNSA est la partie « activité » du RSA**. En effet, le RSA est une allocation qui combine revenu minimum et complément des revenus d'activité pour les travailleurs pauvres. L'objectif en est de garantir que le retour à l'emploi se traduise, pour la personne concernée, par un gain monétaire par rapport à la situation antérieure où elle ne touchait que le « RSA socle ».

Le revenu de solidarité active se décompose ainsi en deux parties :

- **le RSA « socle »**, qui correspond au revenu minimum, soit un montant forfaitaire, fixé au regard de la configuration familiale conformément au tableau ci-dessous, versé aux personnes sans ressources.

- **le RSA « activité »**, qui est un complément des revenus du travail pour garantir aux travailleurs la progression de leurs revenus d'activité. Il correspond à 62 % des revenus d'activité.

Le montant du RSA versé correspond ainsi au montant forfaitaire du RSA socle, augmenté de 62 % des revenus d'activité du foyer, et diminué des ressources du foyer. Par exemple, le RSA versé à une personne seule gagnant 300 euros par mois sera de 378,90 euros (492,90 euros + 62 % de 300 euros - 300 euros), s'ajoutant à ses revenus d'activité.

Montant du « RSA socle » au 1^{er} septembre 2013

Situation	Montant du RSA socle (au 1 ^{er} janvier 2012)
Personne seule	474,93 euros
Personne seule avec enfant	712,40 euros
Couple sans enfant	712,40 euros

Le financement du RSA est réparti entre les départements et l'Etat :

- **les départements sont responsables, au titre de leur compétence en matière d'insertion sociale, du financement du revenu minimum garanti (« RSA socle ») ;**

- **l'Etat prend en charge, par le biais du FNSA, le financement de la part du RSA complétant les revenus du travail et visant à garantir la progression des ressources du bénéficiaire en cas de reprise d'activité (« RSA activité »).**

De façon générale, le nombre de bénéficiaires du RSA (socle et activité) a progressé, passant de 1,8 million de personnes en décembre 2010 à 2,5 millions de personnes à la fin de l'année 2013, d'après l'évaluation du Gouvernement transmise à votre rapporteur spécial.

En revanche, **le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » n'a pas atteint l'objectif qui lui avait été initialement assigné**, soit 2 millions de travailleurs pauvres. Ainsi, au 30 septembre 2012, on dénombrait seulement environ **720 000 allocataires du RSA « activité »**, dont 489 000 pour le RSA « activité seul » et 231 000 pour le RSA « activité et socle ». Cette stagnation du nombre de bénéficiaires résulte du **phénomène du « non-recours »** à la

prestation, estimé à environ **68 %** des bénéficiaires potentiels du dispositif, qui s'explique par différents facteurs (stigmatisation, complexité, variation des revenus, etc.).

Le plan pluriannuel a repris ce constat de l'important non-recours au RSA « activité » et a confié à notre collègue député Christophe Sirugue une mission sur le sujet. Le rapport de ce dernier, remis le 15 juillet dernier et portant sur la « réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », préconise notamment une **fusion, au sein d'une nouvelle « prime d'activité », des dispositifs du RSA « activité » et de la prime pour l'emploi (PPE)** qui ont l'un et l'autre pour objectif d'apporter un complément de ressources aux personnes qui tirent de faibles revenus de leur activité professionnelle. Ces deux dispositifs sont déjà articulés aujourd'hui, puisque le montant de RSA « activité » perçu par un foyer vient en déduction de la PPE due (la PPE est dite « résiduelle ») ; d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, cela concernerait 600 000 foyers, pour un montant total d'environ 200 millions d'euros. En outre, le barème de cette dernière a été gelé.

Comme Christophe Sirugue l'a souligné devant la commission élargie de l'Assemblée nationale le 29 octobre dernier, *« il est urgent de simplifier et mieux cibler ces deux dispositifs en les fusionnant en une seule prime d'activité qui permettra d'ouvrir le dispositif aux personnes qui, bien qu'éligibles, n'y recourent pas, ainsi qu'aux jeunes »*. Votre rapporteur spécial partage entièrement cette préconisation et souhaite que **ce chantier soit engagé sans tarder, pour une pleine application dans le cadre de la prochaine loi de finances**. C'est ce qu'a semblé indiquer Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, lors de cette même commission élargie, en rappelant que l'arbitrage sur la réforme *« aura lieu dans le cadre de l'élaboration du plan triennal 2015-2017, afin que le dispositif soit opérationnel au début de 2015 »*.

En attendant cette réforme globale du dispositif du RSA « activité », le Gouvernement a mis en œuvre la revalorisation du montant du RSA avec une **augmentation exceptionnelle de 2 %** de son montant au 1^{er} septembre 2013. D'après Marie-Arlette Carlotti lors de la commission élargie précitée, *« il y avait un dangereux décrochage du RSA socle par rapport au SMIC »*. Tout en approuvant pleinement cette revalorisation du RSA, votre rapporteur spécial souligne qu'elle ne doit pas masquer l'urgence d'une réforme globale du RSA « activité ».

3. L'augmentation des dépenses du FNSA, financée par l'Etat

Les dépenses du FNSA sont prévues, pour 2014, à **2 384 millions d'euros, en augmentation de 6,3 % par rapport à 2013**. Comme l'illustre le tableau suivant, cette augmentation est portée par les deux principaux postes

de dépenses du fonds : le RSA « activité » d'une part (+ 8,7 %) et la prime de Noël d'autre part (+ 4,2 %).

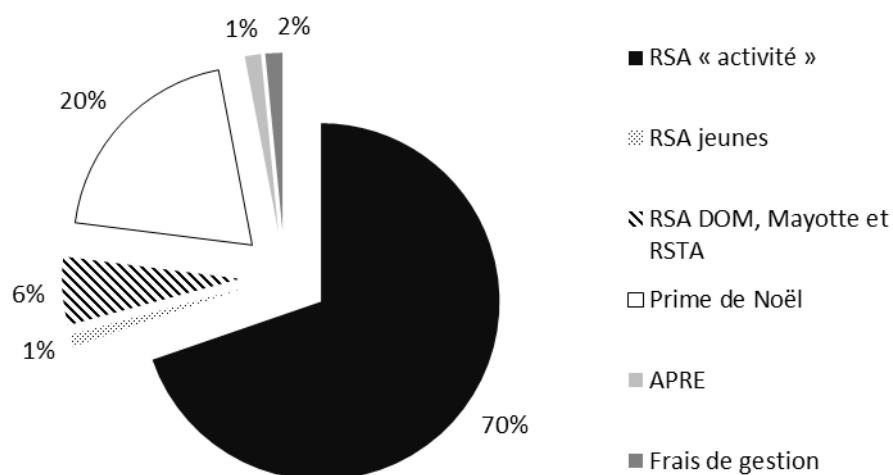
Répartition et évolution des dépenses du FNSA

(en millions d'euros)

	Budget 2013 du FNSA	PLF 2014	Évolution
RSA « activité »	1 529	1 662	+ 8,7 %
RSA jeunes	25	26	+4 %
RSA DOM, Mayotte et RSTA	179	148	- 17,3 %
Prime de Noël	457	476	+ 4,2 %
APRE	15	35	+ 133,3 %
Frais de gestion	37	37	-
Total	2 242	2 384	+ 6,3 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Répartition des dépenses prévisionnelles pour 2014 du FNSA



Source : Commission des finances

S'agissant du RSA « activité », l'augmentation des dépenses prévisionnelles (+ 133 millions d'euros) est la résultante de trois phénomènes :

- un **effet-volume**, qui est lié à l'augmentation régulière normale d'environ 2 % du nombre de bénéficiaires ;
- un **effet-prix**, en raison de l'augmentation du montant du RSA (première tranche de la revalorisation exceptionnelle du RSA au 1^{er} septembre 2013, augmentation normale à hauteur de l'inflation au 1^{er} janvier 2014 et nouvelle tranche de la revalorisation au 1^{er} septembre 2014) ;
- un **effet-champ**, qui résulte de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du fait de cette revalorisation, qui fait entrer dans le champ du RSA des personnes dont les revenus étaient auparavant supérieurs à son montant.

S'agissant des crédits spécifiques aux départements d'outre-mer, la baisse globale de la dotation est liée au transfert des crédits du revenu supplémentaire temporaire d'activité, désormais disparu, vers le RSA « activité » de droit commun. Le RSA DOM, en lui-même, se révèle moins dynamique que les prévisions initiales, ce qui explique que la dotation 2014 (148 millions d'euros), soit légèrement inférieure à celle prévue pour 2013 (153 millions d'euros).

Le **RSA « jeunes »**, qui s'adresse aux jeunes majeurs de moins de vingt-cinq ans ayant exercé une activité professionnelle pendant au moins trois années, est toujours caractérisée par une stagnation de la dépense, autour de 26 millions d'euros, qui traduit en pratique une baisse du nombre de bénéficiaires : en mars 2013, seuls 8 470 personnes bénéficiaient du RSA « jeunes », contre 9 420 en mars 2012. L'inadéquation des critères du RSA « jeunes » avec la réalité de la précarité d'une partie de la jeunesse semble donc se confirmer. A cet égard, Marie-Arlette Carlotti a indiqué devant la commission élargie précitée que *« dans le cadre de la réforme du RSA activité et de la prime pour l'emploi [le Gouvernement a] prévu [...] d'intégrer les jeunes à partir de dix-huit ans, de manière à ne pas les abandonner sur le bas-côté du chemin »*.

En outre, le FNSA finance également les **aides de fin d'année** (« prime de Noël ») pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA mais aussi, depuis 2013, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation temporaire de solidarité (ATS). Cela représente une **dépense totale de 476 millions d'euros en 2014**, en légère augmentation de 4,2 % par rapport à 2013 en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le montant individuel restant stable à **152,45 euros pour une personne seule**.

Enfin, le FNSA finance **l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)**, coup de pouce permettant de lever des obstacles à la reprise

d'activité pour les bénéficiaires du RSA. Cette dépense est prévue à **35 millions d'euros en 2014, contre 15 millions d'euros en 2013**. Toutefois, cette augmentation apparente de la dotation masque une baisse de l'enveloppe réellement disponible : en effet, en 2013, l'enveloppe était prévue à 75 millions d'euros, dont 15 millions d'euros de dotation nouvelle et 60 millions d'euros de reliquats des années précédentes. En 2014, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, ces **reliquats sont épuisés**, si bien que l'enveloppe est, en pratique, divisée par deux par rapport à la consommation constatée des trois derniers exercices. Votre rapporteur spécial ne peut approuver une telle diminution pour une prestation dont il a pu, à l'occasion de son contrôle budgétaire, constater l'utilité, voire le besoin, sur le terrain. Cette baisse de dotation remet largement en question les pistes de réforme envisagées par lui et par le ministère pour ce dispositif.

4. Un financement incertain

Comme il a été précédemment indiqué, **la subvention de l'Etat au FNSA portée par le présent programme est minoritaire par rapport à la contribution additionnelle**, dont le taux est abaissé de 1,45 % à 1,37 % par le présent projet de loi de finances mais dont l'assiette devait être élargie par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, jusqu'à une annonce récente du Gouvernement.

A ce sujet, Marie-Arlette Carlotti a indiqué devant la commission élargie précitée que *« la perte anticipée de recettes liée à la décision de ne pas soumettre les PEL et les PEA à la contribution sociale abondant ce fonds ne devrait pas être trop élevée – je ne sais pas exactement à combien elle s'élèvera puisqu'elle est en train d'être chiffrée »*. Elle devrait s'établir **autour de 100 millions d'euros**.

Or, la trésorerie du FNSA est aujourd'hui complètement asséchée, les importantes réserves accumulées lors des premières années de surbudgétisation du RSA activité étant épuisées depuis l'exercice 2012 : ainsi, **l'excédent de trésorerie, qui était de 999 millions d'euros en 2010 et de 477 millions d'euros en 2011, est de seulement 39,6 millions à la fin de l'exercice 2012**, soit un niveau incompressible au regard du volume du fonds – le Gouvernement estime ainsi, dans sa réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, qu'un montant de 50 millions d'euros est un *« seuil minimal à conserver pour garantir les premiers versements de l'année n+1 »*.

En outre, en 2013, **la contribution additionnelle a présenté un rendement significativement inférieur aux prévisions**. En effet, au 30 juin 2013, le rendement de la contribution additionnelle s'élève à 296 millions d'euros, contre 340,9 millions d'euros sur la même période malgré la majoration de 0,35 point de son taux. **Globalement, sur l'exercice 2013, le**

rendement de la taxe devrait être revu à la baisse à 1 809 millions d'euros, contre 1 884 millions d'euros dans l'EPRD initial du FNSA.

Dans ce contexte, **la forte augmentation de la subvention d'équilibre de l'Etat, qui passe de 373 millions d'euros en 2013 à 544 millions d'euros en 2014 (+ 171 millions d'euros, soit + 45,8 %) risque d'être insuffisante pour couvrir les besoins du FNSA.** L'année 2014 pourrait ainsi marquer le passage d'une sur-budgétisation traditionnelle du programme à une **sous-budgétisation qui risque de se prolonger lors des prochains exercices**, sous l'effet combiné de la stabilité de la ressource affectée et de la poursuite de la revalorisation du montant de l'allocation.

B. DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES GLOBALEMENT INCHANCHÉES

À côté de la subvention d'équilibre du FNSA, le programme 304 finance quatre actions dont les crédits sont relativement stables par rapport à 2013.

Comme en 2013, les **crédits d'expérimentations** restent essentiellement tournés vers l'économie sociale et solidaire, à hauteur de **5 millions d'euros** pour l'action n° 12 contre moins d'un million d'euros pour l'action n° 13 consacrée aux « autres expérimentations », qui, d'après le projet annuel de performances, « *doivent permettre le soutien à des pratiques innovantes portées soit par le secteur social, et notamment les acteurs associatifs, soit par les services concentrés œuvrant dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale* ». La faiblesse de cette ligne budgétaire pose la question à la fois de sa pertinence et de la **justification du maintien des crédits d'expérimentations en économie sociale et solidaire au sein de la présente mission**, au moment où le projet de loi actuellement débattu par le Parlement devrait orienter cette politique davantage vers la mission « Economie » du budget général.

L'action n° 14 relative à l'**aide alimentaire** permet l'**achat de denrées alimentaires**, effectué par France AgriMer dans le cadre du programme national d'aide alimentaire, au profit des réseaux associatifs. Elle assure également une partie du **financement des associations** intervenant dans ce domaine. Si la dotation de 23,4 millions d'euros pour 2014 est stable par rapport à 2013, elle ne représente en pratique qu'une petite partie de l'effort public en la matière, qui est essentiellement assuré par les **fonds européens**. Le programme européen d'aide aux plus démunis expire en 2013 et est transformé, à partir de 2014, en **fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** pour la période 2014-2020. Or, sa mise en place et, partant, le montant de son versement aux associations françaises ne sont pas encore finalisés. Comme l'a souligné Marie-Arlette Carlotti devant la commission élargie de l'Assemblée nationale, « *les discussions sont en cours au sein de l'Union européenne. Le montant de la dotation française n'est pas fixé (...) mais tout laisse à penser qu'il sera identique à celui des années précédentes* », soit

environ **75 millions d'euros par an**. Au regard de la progression des situations de pauvreté en France, la moindre diminution de dotation européenne devra **impérativement être compensée par un abondement des crédits du programme 304 en cours de gestion**.

Enfin, le présent programme finance, à hauteur de 2 millions d'euros, une action n° 16 de qualification en travail social, qui correspond à l'organisation des diplômes en travail social pour les professionnels du secteur, assurée par la direction générale de la cohésion sociale. Cette action est stable par rapport à 2013.

II. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES »

Le **programme n° 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »** est structuré autour d'une maquette resserrée, comprenant trois actions seulement, dont une est en réalité éteinte :

- **l'action n° 1 « Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables »** (nouveau libellé), qui porte principalement les crédits destinés aux établissements d'information, de conseil conjugal et familial et aux points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ) ;

- **l'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales »**, qui est éteinte depuis que le RSA s'est substitué à l'allocation de parent isolé (API) au 1^{er} janvier 2011 ;

- **l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles »**, qui finance essentiellement les **mesures de protection juridique des majeurs** et représente, à ce titre, l'essentiel des crédits du programme n° 106.

Répartition des crédits du programme n° 106 par action

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » / « Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables »	15,3	9,6	- 37,3 %
Action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales »	0	0	-
Action n° 3 « Protection des enfants et des familles »	230,1	238,8	+ 3,8 %
Total programme n° 106	245,4	248,4	+ 1,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

A. UNE REDÉFINITION DU CHAMP DE L'ACTION CONSACRÉE À L'ACCOMPAGNEMENT FAMILIAL

Les crédits de l'action n° 1 « Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables » portent principalement :

- les subventions aux réseaux en faveur du conseil conjugal, du planning familial, des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF), et de l'accompagnement des jeunes *via* les points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ), pour un montant total de 9 millions d'euros pour 2014 ;

- le financement, pour 0,6 million d'euros, de la carte « enfant famille » de la SNCF.

À partir de 2014, la présente action ne porte plus de **co-financement, des services de médiation familiale** ni la **contribution au financement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents**. Ces crédits, pour un montant total de 5,5 millions d'euros, seront **désormais assurés par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**. Ainsi, Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille, a indiqué devant la commission élargie de l'Assemblée nationale, que « *lors de la dernière convention d'objectifs et de gestion qui vient d'être signée entre l'Etat et la CNAF, [le Gouvernement a] ainsi doublé le budget du soutien à la parentalité, qui passe de 50 à 100 millions, en intégrant le transfert des crédits* ».

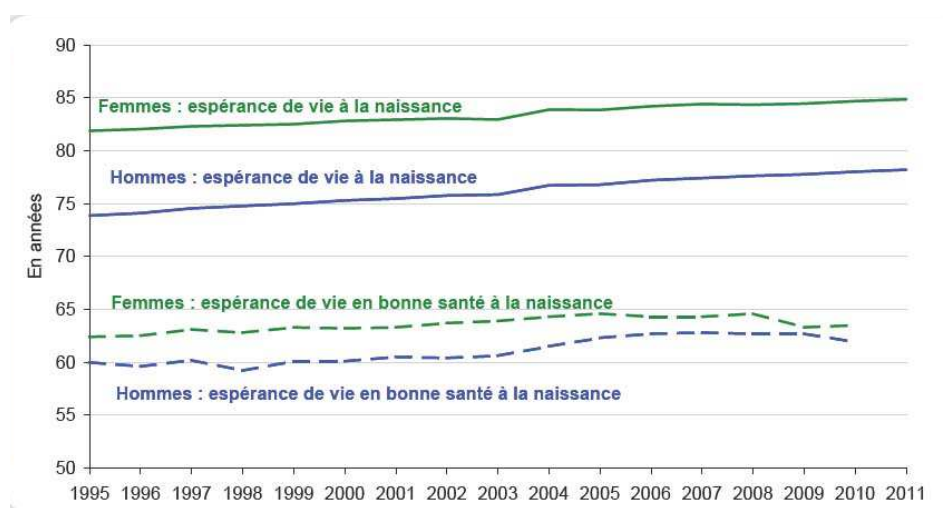
De façon générale, la directrice générale de la cohésion sociale, Sabine Fourcade, a indiqué lors de son audition par votre rapporteur spécial que **l'objectif poursuivi était de faire progressivement porter l'intégralité de la politique familiale par la CNAF et son réseau départemental.**

B. LA PROGRESSION CONTINUE DES CRÉDITS DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

La protection juridique des majeurs a fait l'objet, en 2012 et en 2013, d'une **consommation sensiblement supérieure aux prévisions initiales.** Ainsi, en 2012, le décret d'avance du 30 novembre 2012 a permis d'abonder de 3 millions d'euros la ligne budgétaire pour faire face aux insuffisances constatées en gestion. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, la directrice générale de la cohésion sociale a indiqué avoir opéré en 2013 un dégel total des crédits mis en réserve de précaution sur ce programme, intégralement fléché vers la protection juridique.

Ce dynamisme de la dépense, lié à l'augmentation du nombre de mesures individuelles, est d'abord la conséquence de l'augmentation de l'espérance de vie, qui s'analyse, en réalité, comme la combinaison de la relative stabilité de l'espérance de vie en bonne santé et de **l'augmentation de l'espérance de vie en situation de dépendance.** Ces données démographiques, qui illustrent la progression de la maladie d'Alzheimer dans la population, se traduisent mécaniquement par un **besoin croissant de protection des majeurs dépendants.**

Évolution de l'espérance de vie et de l'espérance de vie à la naissance



Source : INSEE

En vertu de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, le financement public¹ du dispositif de tutelle et de curatelle se répartit comme suit :

- **l'Etat** prend en charge les mesures de protection juridique des majeurs qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ;

- **la sécurité sociale** finance, au titre de l'assurance maladie, les mesures confiées aux établissements de santé (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et, au titre de la branche famille principalement, les mesures de tutelle, curatelle, sauvegarde de justice et mesure d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale (sauf si cette dernière est versée par le département) ;

- **les départements** assurent le financement des mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui ont une prestation à sa charge (en particulier RSA, APA ou PCH).

S'agissant des mesures financées par l'Etat, on distingue :

- le **financement des services mandataires**, soit **131 624 mesures prévues pour 2014**, mises en œuvre par environ **350 associations tutélaires** ;

- le **financement des mandataires individuels**, soit **30 805 mesures prévues pour 2014**.

Le financement consacré aux services mandataires est stable à 202,5 millions d'euros par rapport à 2013, en raison d'un « effort de convergence tarifaire » entre les différents services mandataires. En revanche, **les crédits consacrés aux mandataires individuels progressent de 10 millions d'euros et atteignent 29,2 millions d'euros en 2014**, du fait de l'augmentation du nombre de mesures financées et de la revalorisation du tarif (+ 2 %, correspondant à la revalorisation du SMIC horaire pour 2014).

Au total, les crédits de protection juridique des majeurs sont ainsi prévus, pour 2014, à 238,8 millions d'euros, soit 9,4 millions d'euros de plus qu'en 2013. En tout état de cause, au regard de l'évolution démographique rappelée ci-dessus, la progression des dépenses de protection juridique, constatée en 2013 et prévue pour 2014, est amenée à se poursuivre au cours des prochains exercices budgétaires. À cet égard, la dépense de cette action suit et **reproduit le dynamisme de la dépense du programme 157** relatif au handicap et à la dépendance (*cf. infra*).

L'action porte également la **subvention pour charges de service public à l'Agence française de l'adoption (AFA)**, pour un montant de **2,9 millions d'euros en AE=CP**, en légère diminution par rapport à 2013 (- 100 000 euros). L'agence, qui devrait employer 50 ETPT en 2014 (- 1 par

¹ Les services mandataires et les mandataires individuels bénéficient en effet à la fois d'un financement par prélèvement sur les revenus des majeurs protégés et, en complément, le cas échéant, un financement public.

rapport à 2013), a accompagné **304 adoptions en 2012**, soit 19 % du total des adoptions internationales en France. L'objectif pour 2013 et 2014 est de porter ce taux à 25 %.

III. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE »

A. UNE AUGMENTATION DE LA DÉPENSE LIÉE AU DYNAMISME DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Le programme 157 « Handicap et dépendance », qui porte l'essentiel des prestations financées par l'Etat en faveur des personnes handicapées, présente de loin le volume de crédits le plus important de la mission. Il mobilise ainsi, en 2014, **11,441 milliards d'euros en AE=CP**, répartis entre six actions, comme l'indique le tableau ci-dessous. La maquette du programme est stable par rapport à la loi de finances pour 2013.

Évolution par action des dotations du programme n° 157

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Action n° 1 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées »	63,3	64,4	+ 1,7 %
Action n° 2 « Incitation à l'activité professionnelle »	2 678,7	2 706,6	+ 1,0 %
Action n° 3 « Ressources d'existence »	8 404,8	8 648,3	+ 2,9 %
Action n° 4 « Compensation des conséquences du handicap »	16,0	15,8	- 1,2 %
Action n° 5 « Personnes âgées »	2,5	2,4	- 4 %
Action n° 6 « Pilotage du programme »	3,9	4,1	+ 5,1 %
Total programme 157	11 169,2	11 441,4	+ 2,4 %

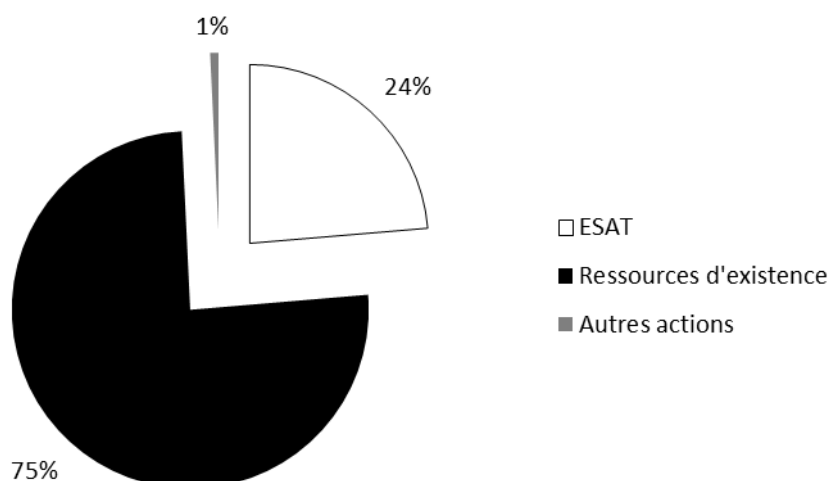
Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les crédits du programme 157 sont essentiellement portés par deux actions :

- **l'action n° 2 « Incitation à l'activité professionnelle »**, pour 2,7 milliards d'euros en AE=CP prévus pour 2014, qui contribue au financement des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)** et à la rémunération garantie des travailleurs handicapés ;

- **l'action n° 3 « Ressources d'existence »**, pour 8,6 milliards d'euros en AE=CP prévus pour 2014, qui finance principalement **l'allocation pour adultes handicapés (AAH)**.

Répartition des crédits de paiement du programme 157



Source : Commission des finances

B. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS, PRESTATION MAJEURE DE SOLIDARITÉ

Instituée en 1975, **l'allocation aux adultes handicapés (AAH) bénéficie, sous condition de ressources, aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail**. Le plafond individuel de ressources est fixé, au 1^{er} septembre 2013, à 9 482,16 euros par an. Au 1^{er} septembre 2013, le montant de l'allocation à taux plein est de **790,18 euros par mois**.

Le bénéficiaire doit justifier alternativement :

- **d'un taux d'incapacité d'au moins 80 % (« AAH 1 ») ;**
- **d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 % et d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » (RSDAE)**

appréciée et reconnue par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), en vertu de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (« **AAH 2** »).

Les crédits d'AAH, prévus à 8 400,8 millions d'euros pour 2014, sont en **augmentation de 247 millions d'euros par rapport à 2013**.

Outre l'effet-prix lié à la **revalorisation annuelle de 1,75 %**, cette augmentation de la dépense résulte d'abord de **l'augmentation du nombre de bénéficiaires**, évaluée par le Gouvernement à + 0,5 % pour l'AAH 1 et + 3,5 % pour l'AAH 2. La progression est donc plus faible que les années précédentes, ce qui s'explique notamment par la fin de la revalorisation de 25 % sur la période précédente et par l'harmonisation, encore imparfaite, des conditions de reconnaissance de la RSDAE. **En 2013, le cap du million de bénéficiaires de l'AAH devrait être franchi**, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH depuis 2007

Année	2009	2010	2011	2012	2013 (1)	2014 (1)
Nombre de bénéficiaires	862 000	892 000	956 589	997 000	1 012 900	1 028 200

(1) Prévisions

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial par la directrice générale de la cohésion sociale lors de son audition, **l'augmentation continue des bénéficiaires de l'AAH 2 a plusieurs causes** :

- le **chômage de très longue durée**, dans le cadre duquel les problèmes de santé peuvent parfois évoluer en handicap ; il y a, dans ce cas, un phénomène de **substitution des publics entre le RSA et l'AAH**, d'autant plus que le montant du premier est significativement inférieur à celui du second ;

- la meilleure reconnaissance, par les MDPH, des **handicaps psychiques** ;

- les **écarts d'attribution** persistants, bien que réduits, entre les différents départements.

De façon générale, à la suite de la revalorisation de l'AAH sur les cinq dernières années et sans remettre en cause la pertinence de cette dernière, la directrice générale de la cohésion a fait part de sa crainte que l'AAH ne devienne une « **trappe à pauvreté** » et à chômage.

Par ailleurs, l'action n° 3 porte également le financement de **l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, qui complète les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. La **diminution du nombre de bénéficiaires**, liée à l'amélioration des ressources de pensions d'invalidité, devrait se poursuivre en 2014 (- 3 % du nombre de bénéficiaires), expliquant la légère réduction de dépense prévue, soit **247,5 millions d'euros contre 250 millions d'euros en 2013**.

C. LA STABILITÉ DU FINANCEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME DU SUIVI DES DOSSIERS

L'action n° 1 regroupe **64,4 millions d'euros en AE=CP, relatifs à la participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**.

Cette enveloppe, relativement stable (+ 1,5 million d'euros) après une forte hausse entre 2012 et 2013 (+ 8 %), a deux objets :

- **la contribution de l'Etat au fonctionnement général des MDPH ;**
- **la compensation financière des vacances d'emplois** au titre des personnels initialement mis à disposition des MDPH par l'Etat et qui n'ont pas été remplacés après leur départ en retraite ou leur réintégration.

La directrice générale de la cohésion sociale a confirmé la persistance des **difficultés constatées dans les MDPH**, qui nuisent à l'ensemble des procédures de traitement des dossiers des personnes handicapées.

Il s'agit tout d'abord du **maintien de délais d'instruction des demandes très longs**. Bien qu'aucune donnée consolidée n'existe sur le sujet, il semble, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, que ces délais s'établissent encore **entre 5 et 6 mois**, sans progrès sur les dernières années. Cela s'explique notamment par l'augmentation du rythme des demandes à la suite de la réévaluation de la situation des bénéficiaires de l'AAH 2 tous les deux ans, contre cinq ans auparavant.

Cette réduction, qui visait à éviter que des personnes continuent de bénéficier de l'AAH bien qu'ils ne répondent plus à ses critères, aurait en effet eu certains **effets pervers**, en particulier le fait que les MDPH préfèrent qualifier directement en incapacité supérieure à 80 % pour ne pas avoir à réévaluer la situation du bénéficiaire dans seulement deux ans, ou encore l'incohérence par rapport à la durée d'un placement en ESAT, qui est resté à cinq ans.

En outre, il n'existe toujours **pas de système d'information consolidé pour l'ensemble des MDPH**, permettant de connaître la nature des demandes formulées ni celle des décisions prises. En outre, les ESAT ne fournissent pas systématiquement un retour d'information aux MDPH sur

l'acceptation ou non d'une proposition d'orientation, ce qui empêche tout suivi statistique des dossiers.

Ces dysfonctionnements, liés au **cloisonnement des différentes institutions intervenant dans la procédure**, sont connus du Gouvernement qui a indiqué, par la voix de Marie-Arlette Carlotti devant la commission élargie précitée, qu'il comptait « *assurer très rapidement le suivi Internet des dossiers et dématérialiser, ce qui [...] permettra d'augmenter la réactivité de la prise en charge et de faciliter le travail des MDPH* ».

Votre rapporteur spécial souligne que **l'établissement d'un suivi global de cette chaîne du handicap entre le niveau central, les MDPH et les ESAT doit être une priorité absolue. Aucun pilotage politique du handicap ne sera possible tant que perdurera un tel cloisonnement des informations.** À cet égard, votre rapporteur spécial espère que le cas malheureux et médiatisé de la jeune Amélie Loquet, à laquelle aucune prise en charge adaptée n'avait été proposée, conduira les services du ministère à mettre en place un système de signalement des situations d'absence d'offre adaptée, qui ne doit être que la première étape vers un suivi global des parcours de prise en charge des personnes handicapées.

D. LA POURSUITE DE LA PAUSE DES CRÉATIONS DE PLACES EN ESAT

L'action n° 2 « **Incitation à l'activité professionnelle** » porte essentiellement les crédits liés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à travers deux dotations principales :

- la **dotation globale de fonctionnement aux ESAT, pour un montant de 1,45 milliard d'euros en 2014**, en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 10 millions d'euros) ;
- la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), ou « aide au poste », pour un montant total de 1,25 milliard d'euros en 2013**, également en légère hausse par rapport à l'année précédente (+ 17 millions d'euros).

Le « **programme pluriannuel de création de places en établissements et services pour un accompagnement adapté du handicap tout au long de la vie** » prévoit au total la création de 51 450 places, dont 10 000 places d'ESAT, sur la période 2008-2017. Au 31 décembre 2011, 6 400 places ont d'ores et déjà été créées dans ce cadre.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2014, dans la lignée de la loi de finances pour 2013, ne prévoit **pas de création de places en ESAT**, dont le nombre s'établit depuis 2012 à 119 211 places. La directrice générale de la cohésion sociale a souligné devant votre rapporteur spécial que le Gouvernement avait dû faire un **choix budgétaire entre l'augmentation des places d'une part et l'augmentation des moyens avec un nombre constant de places d'autre part**. C'est cette dernière voie qui a

été privilégiée, considérant, notamment, que les ESAT se trouvaient déjà dans une situation budgétaire plus difficile que les autres établissements médico-sociaux, non financés par l'Etat. Ainsi, Marie-Arlette Carlotti a souligné devant la commission élargie précitée que « *plus de 10 millions d'euros seront consacrés à la revalorisation de la masse salariale, pour accompagner les salariés, parce que ce sont des gens compétents, dont les salaires sont les plus bas du monde médico-social* ».

En outre, des **crédits d'investissement à hauteur de 3,5 millions d'euros** sont prévus pour 2014, en augmentation par rapport à 2013 (+ 1 million d'euros), ce qui devrait également permettre, d'après la directrice générale de la cohésion sociale, de **moderniser le matériel de production des ESAT** pour améliorer leur compétitivité et leur adéquation aux besoins économiques.

E. TROIS ACTIONS AUX CRÉDITS STABLES

Le reste du programme est composé, pour environ **22 millions d'euros**, de **trois actions dont les crédits sont globalement stables par rapport à la loi de finances pour 2013** et qui n'appellent pas de remarque particulière.

L'action n° 4 « Compensation des conséquences du handicap » regroupe principalement, pour 15 millions d'euros, les subventions de l'Etat aux **instituts nationaux des jeunes sourds et à l'institut national des jeunes aveugles**, couvrant uniquement la rémunération du personnel enseignant, le reste des charges de fonctionnement étant pris en charge par l'assurance-maladie.

L'action n° 5 « Personnes âgées » porte, pour 2 millions d'euros, d'une part des **subventions aux associations nationales** et, d'autre part, le financement du **dispositif national d'écoute téléphonique pour les personnes âgées victimes de maltraitance**.

Enfin, les crédits de l'action n° 6 « Pilotage » sont à nouveau en légère augmentation, passant de 3,9 millions d'euros en 2013 à **4,1 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. Ces dotations sont notamment destinées à **l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)**, ainsi qu'**aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI)**.

IV. LE PROGRAMME 137 « EGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES »

La maquette du **programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, le plus modeste de la mission d'un point de vue budgétaire, est marquée par deux changements par rapport à la loi de finances pour 2013 :

- les **crédits de communication** dédiés au ministère, auparavant fondus au sein du programme 124, sont désormais directement rattachés au présent programme, pour 1 million d'euros ;

- une **action n° 15 de « prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains »** est créée.

Répartition des crédits du programme 137 par action

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Action n° 11 « Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale »	1,9	1,9	-
Action n° 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes »	14,7	13,9	- 5,4 %
Action n° 13 « Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes »	0,6	1,5	+ 150 %
Action n° 14 « Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes » (nouveau)	6,3	4,5	- 28,7 %
Action n° 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains »	-	2,4	-
Total programme n° 137	23,4	24,3	+ 3,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

S'agissant de l'action n° 11 relative à l'égalité dans la vie professionnelle, les crédits sont stables par rapport à 2013. Le Gouvernement a indiqué, en réponse au questionnaire budgétaire de votre

rapporteur spécial, que « dans le cadre du plan « *Entreprendre au féminin : des opportunités pour elles - une clé pour la compétitivité et l'emploi* », plusieurs partenariats sont notamment mis en place ou confortés pour favoriser le développement de l'entrepreneuriat féminin et tenir l'objectif d'accroître de 10 points d'ici 2017 la place des femmes dans la création/reprise d'entreprises en France ».

L'action n° 12, la plus importante du programme, sera marquée en 2014 par le début de mise en œuvre du **quatrième plan de lutte contre les violences faites aux femmes**, qui a été annoncé le 24 novembre 2013 à l'occasion du comité interministériel des droits des femmes. Cette action se caractérise par la **grande diversité des financements**, qui comprennent à la fois des subventions à des associations têtes de réseau, des financements à des associations gérant des dispositifs nationaux (par exemple des numéros d'appel téléphonique), et des crédits sur projets ou actions ciblées. Il s'agit notamment du financement des Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), de la Fédération nationale solidarité féminine (FNSF), de l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail ou encore du Mouvement français pour le planning familial. En particulier, votre rapporteur spécial souhaite que soient rapidement généralisés les dispositifs d'**accueil de jour pour les femmes victimes de violence**, actuellement présents dans 62 départements, priorité affichée par le Gouvernement dans sa réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

L'action n° 13 relative au soutien est marquée, en 2014, par le rattachement des crédits de communication du ministère, qui appelle deux remarques principales de la part de votre rapporteur spécial :

- La première est qu'avec un apport d'un million d'euros sur l'action n° 13, il **masque la réalité d'une légère diminution des crédits du programme à architecture constante**.

- La seconde est qu'il va **à l'encontre de l'effort d'interministérialisation et de mutualisation des crédits de support**, engagé depuis plusieurs années. Traduisant une volonté politique des différents ministres de maîtrise retrouvée sur leurs stratégies et, partant, leurs dépenses de communication respectives, il illustre les limites de la mutualisation des fonctions support.

Enfin, **les crédits d'expérimentation sont désormais partagés entre deux actions 14 et 15**. Les crédits dont est dotée la nouvelle action 15 sont en effet limités, en 2014, à un transfert depuis l'action n° 14 mais la directrice générale de la cohésion sociale a indiqué que les dotations devraient augmenter l'an prochain en fonction des choix retenus à l'issue du débat sur la prostitution qui devrait avoir lieu au Parlement en 2014, sur la base de la proposition de loi n° 1437 de notre collègue député Bruno Le Roux renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement a

indiqué que « *la création d'une action spécifique (...) vise à améliorer la lisibilité des actions menées sur ce champ, à répondre mieux aux besoins spécifiques de ce public et à renforcer le pilotage des moyens dédiés à l'accompagnement social des personnes prostituées* ». Il ajoute qu'elle est complémentaire de « *la création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)* ».

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

Le programme n° 124 « **Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative** » porte l'ensemble des crédits de soutien (charges de fonctionnement et de personnel) de ces politiques. Il englobe en particulier les charges liées aux directions centrales, régionales et départementales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports. Il comprend également l'une des contributions de l'Etat au **financement des agences régionales de santé**.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2013, la présentation du programme a été complètement revue afin de mieux identifier la destination de la dépense. L'architecture du programme est désormais organisée autour de 13 actions selon trois axes :

- une action est identifiée par type de charge de fonctionnement (immobilier, service informatique, etc.) ;
- une action porte les charges de personnel par politique identifiée (personnel mettant en œuvre les politiques de sport et jeunesse, personnel mettant en œuvre les politiques de cohésion sociale, etc.) ;
- une action regroupe les crédits de **financement des agences régionales de santé**.

La répartition des moyens demandés pour 2014 pour le présent programme, par typologie de dépense, est la suivante :

- dépenses de personnel : 769,2 millions d'euros en AE=CP ;
- dépenses de fonctionnement : 754,4 millions d'euros en CP ;
- aucune dépense d'investissement ;
- dépenses **d'intervention** : 12,9 millions d'euros en AE=CP.

À première vue, les dépenses de personnel ne représentent qu'un peu moins de la moitié du total des crédits de paiement. En réalité, cependant, la **subvention pour charges de service public accordée par l'Etat aux Agences régionales de santé (ARS), d'un montant d'environ 590 millions d'euros**, est entièrement comptabilisée en dépenses de

fonctionnement, alors qu'elle vient **couvrir, à hauteur d'environ 521,2 millions d'euros, des dépenses de personnel.**

Globalement, le programme 124 est le seul de la présente mission à présenter une **baisse de ses dotations**, qui passent de 1 561 millions d'euros à 1 536 millions d'euros en CP et de 1 558 millions d'euros à 1 513 millions d'euros en AE, comme l'illustre le tableau suivant.

Répartition des crédits du programme 124 par action

(en millions d'euros)

Maquette PLF 2013	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2013	PLF 2014
Action n° 10 « Fonctionnement des services »	23,0	21,7	23,1	21,7
Action n° 11 « Systèmes d'information »	28,7	25,1	26,0	25,1
Action n° 12 « Affaires immobilières »	85,7	52,8	91,2	75,4
Action n° 13 « Certification des formations »	7,8	7,5	7,8	7,5
Action n° 14 « Communication »	7,4	6,2	7,4	6,2
Action n° 15 « Affaires européennes et internationales »	7,3	7,0	7,3	7,0
Action n° 16 « Statistiques, études et recherches »	11,1	10,7	11,1	10,7
Action n° 17 « Financement des agences régionales de santé » (nouveau) Action n° 7 (ancien)	591,1	590,5	591,1	590,5
Action n° 18 « Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé »	265,6	258,9	265,6	258,9
Action n° 19 « Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative »	296,9	295,8	296,9	295,8
Action n° 20 « Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes »	11,0	11,2	11,0	11,2
Action n° 21 « Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement »	69,1	69,0	69,1	69,0
Action n° 22 « Personnels transversaux et de soutien »	131,9	134,3	131,9	134,3
Action n° 23 « Autres dépenses de personnel »	21,1	23,4	21,1	23,4
Total du programme 124	1 557,9	1 513,9	1 560,8	1 536,5

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN BAISSÉ

Les différentes actions comportant les **dépenses de fonctionnement de l'administration** affichent tous une baisse en 2014 par rapport à 2013. Il s'agit notamment :

- des **dépenses de fonctionnement courant** des services à 21,7 millions d'euros (diminution de 2 millions d'euros liée à « l'amélioration de la performance des achats » d'après le projet annuel de performances) ;
- des **dépenses informatiques** à 25,1 millions d'euros (- 3,6 millions d'euros par rapport à 2013) ;
- des **dépenses immobilières**, dont la forte diminution de 15 millions d'euros en crédits de paiement par rapport 2013 est principalement liée à la fin, en 2013, de la rénovation du site de l'avenue Duquesne à Paris dont la dernière tranche nécessitait une enveloppe de 13 millions d'euros en investissement en 2013 ;
- des **dépenses de communication** dont la baisse est intégralement imputable au transfert des crédits du ministère du droit des femmes vers le programme 137.

B. LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE, SIGNE D'UNE IMPORTANTE BAISSÉ DES EFFECTIFS

Le **plafond d'emplois du programme (hors ARS), fixé à 10 947 ETPT, diminue globalement de 210 ETPT par rapport à 2013 (après une réduction de 126 ETPT par rapport à 2012)**. Cette réduction nette résulte de la combinaison des évolutions suivantes :

- la réduction de 213 ETPT, conformément aux engagements du Gouvernement en matière de réduction des effectifs ;
- le solde **des transferts d'emplois entre programmes (+ 3 ETPT)**.

Contrairement à la loi de finances pour 2013, c'est **l'administration déconcentrée qui est la première touchée par ces réductions**, avec une diminution de 135 ETPT (hors rattachement des 617 ETPT des conseillers techniques du sport à l'administration centrale).

Comme en 2013, **l'essentiel de la baisse du plafond d'emplois est portée par les personnels de catégories B et C, pour 167 ETPT**. À cet égard, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler l'alarme lancée à l'occasion de l'examen de la précédente loi de finances, considérant qu'« *une administration opérationnelle et de terrain, au contact des associations et des partenaires sur l'ensemble du territoire, ne saurait se contenter d'être une "administration de pilotage et d'expertise" uniquement composée de fonctionnaires de catégorie A.*

Au total, votre rapporteur spécial est **opposé à cette politique de réduction des effectifs des services ministériels qui pose, à terme, la question du sens et des missions des directions déconcentrées**, en particulier des directions départementales, pourtant essentiels à la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire national.

Contrairement à l'an passé où la masse salariale continuait de croître malgré les suppressions de postes, l'importante réduction des effectifs devrait se traduire en 2014 par une **relative maîtrise de la masse salariale**. Cette dernière est prévue globalement à **549,6 millions d'euros en 2014, contre 548,5 millions d'euros en 2013**. En pratique, l'impact de l'évolution du schéma d'emplois (- 7,5 millions d'euros) est plus que compensé par les mesures catégorielles (+ 3 millions d'euros), par le rebasage de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (+ 1,6 million d'euros) et par le glissement vieillesse technicité globalement positif (+ 5,8 millions d'euros).

C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ARS

Mises en place le 1^{er} avril 2010 conformément à la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les **26 agences régionales de santé (ARS)** regroupent des services déconcentrés de l'Etat (partie sanitaire des DDASS et des DRASS), l'agence 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.

Pour le financement de leur fonctionnement, les ARS perçoivent la présente subvention du programme 124 ainsi que des contributions des régimes obligatoires d'assurance maladie.

Pour le financement de leurs interventions directes, elles perçoivent des ressources de l'Etat (programmes 204 et 157), des contributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et, depuis 2012, une contribution du fonds d'intervention régional, ainsi que des versements de collectivités territoriales et d'autres établissements publics.

L'action n° 17 « **Financement des agences régionales de santé** », porte donc le **financement de l'Etat au fonctionnement des agences, pour un montant total de 590,5 millions d'euros pour 2014, stable par rapport à 2013**. À cet égard, le financement des ARS est **l'action la plus importante du programme n° 124, dont il représente près de 39 % des dotations**.

Le plafond d'emplois des ARS s'établira en 2014 à **8 888 ETPT**, dont 7 270 ETPT au titre des fonctionnaires et autres agents de droit public, et 1 618 ETPT au titre des agents sous convention collective des organismes de

droit public. Ce plafond prévoit **150 suppressions d'emplois par rapport à 2013, au titre du schéma d'emplois 2014.**

Globalement, **les mesures d'économie sur les ARS s'élèvent à 6,2 millions d'euros en 2014**, dont 5,1 millions d'euros au titre des suppressions d'emplois et 1,1 million d'euros au titre de la baisse des dépenses de fonctionnement courant. Là encore, ces mesures d'économie sont presque entièrement annulées par le **GVT positif de 4 millions d'euros** et la prise en compte des **mesures catégorielles, à hauteur de 1,7 million d'euros.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 75

(Art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale)

Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir que l'aide de l'Etat aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage est conditionnée par la signature d'une convention et déterminée en fonction du nombre total de places et de l'occupation effective de celles-ci.

I. LE DROIT EXISTANT

Le II de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'« *une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage. Elle est également versée aux personnes morales qui gèrent une aire* », opérateurs publics ou privés gestionnaires. Cette « aide au logement temporaire » dite « **ALT 2** » est **cofinancée par les caisses d'allocations familiales et par l'État** via une dotation du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Egalite des territoires, logement et ville ».

L'ALT 2 est versée aux gestionnaires directement par les CAF sur une **base forfaitaire par place de caravane et par mois, quelle que soit l'occupation effective des places**. Conformément à l'article 7 de l'arrêté du 28 mai 2004 relatif à la revalorisation des aides au logement, son montant est aujourd'hui de **132,45 euros par place disponible et par mois**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à modifier l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que l'ALT 2 est, d'une part, **subordonnée à la signature d'une convention entre l'Etat et le gestionnaire** et, d'autre part, **calculée en fonction du nombre total de place et de l'occupation effective de celles-ci**.

L'alinéa 5 du présent article précise qu'il entre en vigueur le **1^{er} juillet 2014**.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rattachement du présent article à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » résulte manifestement d'une **erreur de rattachement**, dans la mesure où l'ALT 2 est financée par le programme 177 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

Les modifications du calcul de l'ALT 2 prévues par le présent article sont inspirées par les **critiques de la Cour des comptes** sur l'actuel format de l'aide, formulées notamment dans son rapport thématique « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » d'octobre 2012. Ces critiques sont de deux principaux ordres :

- Tout d'abord, **le mode de tarification actuel, fondé uniquement sur la capacité des aires, n'incite pas les collectivités ni les gestionnaires à se fixer pour objectif une bonne occupation des places**, alors même que les dépenses de fonctionnement des aires d'accueil sont principalement liées aux coûts variables issus de l'occupation des places (électricité, eau, etc.). Dès lors, on constate que **le taux annuel d'occupation des aires a considérablement baissé ces dernières années, passant de 64 % en 2007 à 55 % en 2011**, tandis que les dépenses d'ALT 2 ont plus que doublé sur la même période, passant de 16,6 millions d'euros à 34,9 millions d'euros.

- Ensuite, les opérateurs privés gérant les aires d'accueil feraient l'objet d'un **contrôle relativement faible de leur activité**, ce qui fait courir le risque qu'ils « *enregistrent ainsi des bénéfices injustifiés* », selon les termes de l'évaluation préalable annexée au présent article.

De façon générale, l'augmentation de la capacité d'accueil des gens du voyage est très importante depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui a imposé la définition d'un schéma d'accueil dans chaque département. Cependant, dans la mesure où les aires existantes ne représentent encore, d'après la Cour des comptes, que **52 % des capacités obligatoires** prévues par cette loi, **l'aménagement de nouvelles aires d'accueil devrait se poursuivre dans les prochaines années**. Ainsi, la dépense d'ALT 2, qui représente un total de 37,4 millions d'euros en 2012, dont 15,2 à la charge de l'Etat, devrait continuer à croître si les modalités de calcul ne sont pas revues.

L'évaluation préalable annexée au présent article estime que la réformer devrait ainsi dégager une **économie de 6,4 millions d'euros en 2014**, dont 3,3 millions d'euros pour l'Etat et 3,1 millions d'euros pour les CAF ; en année pleine, l'économie attendue est de **12,7 millions d'euros**. Il convient de souligner que cette estimation est réalisée dans l'hypothèse d'un nombre constant de places disponibles.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 76

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

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre à la charge du Fonds national des solidarités actives (FNSA) l'intégralité des dépenses relatives au « RSA jeunes » pour la seule année 2014.

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^{er} septembre 2010**.

Depuis sa création, 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 que la partie « socle » de son coût aurait dû revenir aux conseils généraux**.

La dotation inscrite à ce titre dans le budget prévisionnel du FNSA pour 2014 s'élève à **26 millions d'euros**, dont environ 16 millions d'euros pour la partie « socle » et 10 millions d'euros pour la partie « activité ». L'évolution du nombre de bénéficiaires du « RSA jeunes » montre en effet que le dispositif, loin de monter en charge comme la plupart des prestations sociales de même type, connaît une **baisse du nombre de ses allocataires**, qui est inférieur à 9 000 personnes en mars 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la **reconduction, pour la seule année 2014, du financement du « RSA jeunes » dans toutes ses composantes (socle et activité) par le FNSA**.

*

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Avec un **nombre d'allocataires inférieur à 9 000 jeunes en 2013 contre une estimation initiale de 160 000 personnes**, le dispositif du RSA jeunes n'a manifestement pas trouvé son public, eu égard, notamment, à **la rigueur de certaines de ses conditions d'éligibilité et à la complexité des démarches** qu'elles supposent d'effectuer.

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial souhaite que la poursuite du financement dérogatoire par le FNSA soit l'occasion d'une réflexion sur une évolution du régime, dans le sens d'une **meilleure prise en charge des jeunes travailleurs pauvres**, dans le cadre des évolutions du « RSA activité » attendues pour le prochain projet de loi de finances.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 14 novembre, sous la présidence de M. Jean Germain, secrétaire, 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 articles 75 et 76).

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue l'un des piliers budgétaires de notre système de solidarité nationale à l'égard des personnes les plus démunies, des personnes handicapées, des personnes sous tutelle ou encore des femmes victimes de violence. Elle est importante en termes budgétaires, puisqu'elle rassemble, pour 2014, plus de 13,4 milliards d'euros de crédits.

La mission est caractérisée par la prépondérance des dépenses d'intervention, qui représentent près de 90 % des dépenses de la mission. Parmi celles-ci, les dépenses contraintes de guichet sont très majoritaires : il s'agit notamment du revenu de solidarité active (RSA) pour sa partie « activité », de la protection juridique des majeurs, de la garantie de rémunération aux travailleurs handicapés et, surtout, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représente à elle seule 8,4 milliards d'euros, soit plus de 62 % du total des crédits de la mission.

De façon générale, les dotations de la mission augmentent d'environ 3 % par rapport à la loi de finances pour 2013. Cependant, cette augmentation masque des réalités différentes. Certes les dépenses contraintes augmentent, sous l'effet des revalorisations annuelles du montant des prestations et de la progression normale du nombre des bénéficiaires. Mais les dépenses d'intervention pilotables diminuent tout comme les dépenses de fonctionnement et de personnel de l'administration.

Le premier programme est le programme 304 consacré à la lutte contre la pauvreté, en particulier à travers le RSA. Je rappelle que le RSA est pris en charge, pour sa partie socle, par les départements, et par l'Etat pour la partie « activité ». Ce « RSA activité », qui complète les revenus des travailleurs modestes, est financé par le fonds national des solidarités actives (FNSA) qui est alimenté par deux sources : une contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et de placement, et une subvention d'équilibre de l'Etat, portée par le programme 304.

Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté présenté en janvier de cette année par le Premier ministre, deux principales réformes ont été annoncées concernant le « RSA activité » : d'une part une réforme structurelle visant à mettre fin au phénomène du « non-recours », puisque deux tiers des personnes qui pourraient avoir droit au « RSA activité » n'en bénéficient pas, et d'autre part une revalorisation exceptionnelle de 10 % sur cinq ans du montant du RSA.

Je suis moi-même favorable à ces évolutions. Pour mettre fin au non-recours, il faut simplifier et même automatiser le « RSA activité », alors que son obtention nécessite aujourd'hui des démarches complexes. Notre collègue député Christophe Sirugue a rendu un rapport sur le sujet afin de fusionner « RSA activité » et prime pour l'emploi ; cela constitue une bonne base de travail, et il est impératif que la réforme soit engagée l'année prochaine.

La revalorisation, quant à elle, a été engagée, avec une augmentation exceptionnelle de 2 % en septembre, qui devrait se répéter l'année prochaine. En conséquence, la dépense totale de « RSA activité » est prévue en hausse de près de 9 %, soit 150 millions d'euros. Cette hausse est intégralement prise en charge par la subvention de l'Etat, qui passe de 373 millions d'euros à 544 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 45 %.

Par ailleurs, les autres dépenses du FNSA sont relativement stables, qu'il s'agisse du RSA « jeunes », du « RSA activité » pour les départements d'outre-mer et la prime de Noël.

S'agissant de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), au sujet de laquelle j'ai présenté à la commission des finances un rapport de contrôle il y a quelques semaines, je constate que les crédits programmés, pour un montant de 35 millions d'euros, ne représentent pas même la moitié des crédits consommés les années antérieures, soit 75 millions d'euros. Je ne vous propose pas d'amendement de crédits sur le sujet, car aucun programme n'est à même de fournir l'appoint nécessaire.

En revanche, je proposerai, à titre personnel, un amendement à l'article 39 du projet de loi de finances, pour rétablir à 1,45 % le taux de la contribution additionnelle alimentant le FNSA. En effet, ce taux est abaissé à 1,37 % par cet article : il s'agissait de compenser l'élargissement de l'assiette des revenus de placement et du patrimoine prévu par l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui devait rapporter 109 millions d'euros au FNSA. Cependant, le Gouvernement ayant annoncé son intention de supprimer cet article 8, il y a un « trou » dans les ressources du FNSA qu'il faut compenser ; en outre, cela permettrait de fléchir une partie de ce surcroît de recette vers l'APRE.

Sur le programme 304, je souhaite appeler votre attention sur les crédits relatifs à l'aide alimentaire : ils sont stables autour de 23,4 millions d'euros, mais une incertitude continue de peser, qui est liée à la mise en œuvre du nouveau fonds européen, dont les montants pour la France ne sont pas encore connus. Si cet apport européen n'était pas à la hauteur des années précédentes, un abondement en gestion devra être envisagé.

J'en viens au programme 105 relatif aux familles vulnérables. Les subventions aux associations sont en baisse, car certaines actions de médiation familiale ont été transférées à la caisse nationale d'allocations familiales. En revanche, la protection juridique des majeurs continue de

progresser pour atteindre une dépense de 238 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2013, sous l'effet de l'augmentation du nombre des majeurs dépendants.

Le programme 157 relatif au handicap et à la dépendance est le plus important de la mission, avec 11,4 milliards d'euros de crédits. Il comporte trois principales enveloppes.

La première est celle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit 8,4 milliards d'euros en 2014. Le cap du million de bénéficiaires de l'AAH a été franchi en 2013 ; son montant, à taux plein, est de 790 euros par mois. La dépense progresse de façon spontanée de 247 millions d'euros en 2014.

La deuxième enveloppe est celle de la dotation de fonctionnement et de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT), pour un total de 2,7 milliards d'euros : elle est relativement stable, le Gouvernement repoussant cette année encore la création de nouvelles places en ESAT.

Enfin, la troisième concerne la contribution de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), pour environ 64 millions d'euros. Je souligne, à cette occasion, que les dysfonctionnements des MDPH perdurent, en particulier les délais d'instruction des demandes et l'absence totale de suivi des dossiers. Il est urgent de mettre sur pied un dispositif informatique de suivi partagé entre les MDPH, l'Etat et les ESAT, pour améliorer la prise en charge des personnes handicapées.

S'agissant du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, la principale évolution concerne la création d'une action dédiée à la lutte contre la prostitution, qui sera alimentée à hauteur de 2,4 millions d'euros par transfert interne mais devrait prendre de l'ampleur à la suite du débat attendu au Parlement l'année prochaine.

Enfin, le programme 124, programme « support » de la mission, représente 1 milliard et 536 millions d'euros de crédits pour 2014, en baisse de 1,5 % par rapport à 2013. Cette baisse globale traduit des réductions importantes dans les dépenses de fonctionnement courant et les dépenses d'investissement. Elle résulte également des suppressions de postes, qui s'accroissent par rapport aux années antérieures puisque 210 équivalents temps plein (ETP) sont supprimés en 2014 dans les administrations de l'Etat, à quoi s'ajoutent 150 suppressions d'ETP dans les agences régionales de santé. De plus, ces suppressions se concentrent sur l'administration déconcentrée et sur les catégories B et C. Je suis fermement opposé à cette politique de réduction des effectifs, qui remet en cause la mise en œuvre de la politique de solidarité sur le terrain.

Au total, sur l'ensemble de la mission, je ne peux qu'être défavorable à l'adoption d'un budget qui, même s'il est globalement en augmentation

sous l'effet des dépenses contraintes, sacrifie les dépenses d'intervention pilotables et pourtant utiles, à l'image de l'APRE, ainsi que les dépenses de fonctionnement et de personnel.

J'en viens aux deux articles rattachés à la mission.

Le premier, l'article 75, résulte en réalité d'une erreur de rattachement puisqu'il s'agit de l'aide versée aux collectivités et organismes gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage. Il aurait sans doute dû être rattaché à la mission « Égalité des territoires, ville et logement », même s'il participe de la même philosophie de protection des personnes vulnérables.

Cet article part du constat que cette aide aux gestionnaires d'aire d'accueil est calculée uniquement sur la base des places disponibles, sans prise en compte de l'occupation effective des places. Le nombre de places ayant beaucoup augmenté – bien qu'insuffisamment dans certaines zones –, le coût de l'aide pour l'Etat a plus que doublé entre 2007 et 2011 et a atteint 34,9 millions d'euros, alors que le taux d'occupation a baissé et s'est établi à seulement 55 %. L'objectif de l'article est donc principalement de prévoir que l'aide est également calculée en fonction de l'occupation effective des places, ce qui devrait permettre d'économiser 6 millions d'euros en 2014, dont 3 millions d'euros pour l'Etat.

Le second article, l'article 76, est quant à lui au cœur de la mission puisqu'il est relatif au « RSA jeunes ». Le « RSA jeunes » ne trouve pas son public : le nombre de bénéficiaires a même baissé entre 2012 et 2013 et s'est établi aujourd'hui à moins de 9 000 personnes. Dans l'attente d'une réforme du RSA qui intègre une composante « jeunes actifs », cet article propose que les dépenses de la partie socle du « RSA jeunes » soient intégralement portées par le FNSA, c'est-à-dire par l'Etat, plutôt que par les départements.

Je suis favorable à ces deux articles rattachés et vous en propose l'adoption sans modification.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur spécial pour sa présentation synthétique et claire, mais je ne partage pas sa position sur les crédits de la mission, que j'appelle la commission à voter. Nous savons bien que, dans cet exercice budgétaire, toutes les missions, sauf quelques-unes considérées comme prioritaires, sont appelées à contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

M. Philippe Dallier. – Voilà des années que, de rapports en rapports, on envisage la fusion du « RSA activité » et de la prime pour l'emploi (PPE). Avez-vous pu obtenir des engagements précis de l'administration sur ce sujet au cours de vos auditions ? Parmi les causes probables de l'important non recours au « RSA activité », qui devait initialement bénéficier à environ 2 millions de personnes, il y a en effet la complexité des démarches et la méconnaissance du dispositif ; au contraire,

la PPE est automatique. Par ailleurs, si la fusion est réalisée, ce que l'on peut espérer, a-t-on une idée du coût supplémentaire que cela représenterait ?

M. Vincent Delahaye. – Je suis surpris par ce budget et cette augmentation de 3 % des crédits. Certes, ce sont des dépenses contraintes qu'on ne maîtrise pas ; mais l'augmentation est aussi due à des décisions prises, comme la revalorisation de 2 % du RSA en 2013, qui sera prolongée d'après le rapporteur spécial. Je crois que l'un des problèmes de la France est sa générosité excessive. Avec 3 % d'augmentation des crédits, je crois que c'est la mission qui augmente le plus sur toutes celles qui nous ont été présentées jusqu'ici : pourtant, elle ne figure pas dans les priorités du Gouvernement ! Il est grand temps de faire les réformes structurelles s'agissant, notamment, du RSA, et ainsi d'assainir nos finances publiques.

Par ailleurs, même si le rapporteur spécial s'oppose à la réduction des effectifs, je constate quant à moi que la mission porte environ 11 000 équivalents temps plein, pour un budget total d'environ 13 milliards d'euros ; selon mes rapides calculs, cela fait un agent pour 150 personnes. Je pense que les effectifs sont trop importants et que l'on devrait les réduire de façon plus drastique. Je voterai donc contre le budget qui nous est proposé.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Le constat de l'impressionnant taux de non recours au « RSA activité » est en effet dressé chaque année : le dispositif présente manifestement un dysfonctionnement ou une inadaptation aux besoins. Les choses avancent, même s'il n'y a pas encore de calendrier. Le rapport de notre collègue député Christophe Sirugue préconise la fusion avec la PPE, avec cette idée d'importer dans le dispositif du RSA les avantages et la simplicité de la PPE. Lors de la réunion de la commission élargie de l'Assemblée nationale le 29 octobre dernier, Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de lutte contre l'exclusion a rappelé que l'arbitrage aurait lieu lors de la préparation du triennal 2015-2017 et que le dispositif serait opérationnel début 2015 ; cela laisse une année de transition dommageable, mais tel est l'engagement du Gouvernement aujourd'hui.

Pour répondre à Vincent Delahaye, je ne pense pas que la France soit trop généreuse. Vous avez lu comme moi les rapports du Secours catholique ou de l'INSEE, qui illustrent la progression de la pauvreté : il faut, je crois, conserver nos dispositifs de solidarité pour assurer la cohésion de notre société. S'agissant des 11 000 ETP, ces emplois ne correspondent pas uniquement aux politiques financées par la présente mission, mais constituent également le support d'autres programmes et d'autres politiques.

M. Aymeri de Montesquiou. – Comment est-ce possible ? C'est un chevauchement contraire au principe de la LOLF d'identification des politiques par mission...

M. Éric Bocquet. – Un exemple : les personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative, ou encore ceux

mettant en œuvre les politiques de la ville et du logement, sont portés par cette mission, même si la politique en question correspond à une autre mission budgétaire.

M. François Marc, rapporteur général. – Je souhaite réaffirmer ma position : j'invite la commission à adopter ces crédits. D'un côté, le rapporteur spécial, qui considère qu'il y a une réduction de moyens et d'effectifs qui pourrait à terme remettre en cause l'efficacité des services, s'oppose à l'adoption des crédits. De l'autre, d'autres collègues considèrent qu'il y a là trop de solidarité. En réalité, du fait des revalorisations annuelles des dispositifs de guichet, il y a une augmentation du nombre des bénéficiaires et du coût des prestations, ce qui induit en effet une augmentation spontanée des dotations de la mission. Je pense qu'il y a un effort global à fournir qui, sur cette mission, peut porter sur les effectifs de l'administration pour préserver les aides versées aux personnes les plus modestes, personnes handicapés, familles vulnérables, allocataires du RSA. Dans un contexte dépressif, il est normal d'aider au moins à hauteur de l'inflation ces publics fragiles. Je crois qu'il faut accompagner l'effort de solidarité marqué par ce budget ; c'est la spécificité de notre pays, alors que ce sont ces programmes de solidarité qui font l'objet de coupes claires dans d'autres pays, notamment les États-Unis.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi que des articles 75 et 76.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi que celle des articles 75 et 76 du projet de loi de finances pour 2014.