

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par Mme Aline ARCHIMBAUD,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Campion, Catherine Deroche, Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguet Dini, Odette Duriez, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°29) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA POLITIQUE DU HANDICAP : UN EFFORT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF	7
A. UNE ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS DYNAMIQUE, MAIS AUX CONDITIONS D'OCTROI RESTREINTES	8
1. <i>L'augmentation de 8,5 % de la dépense d'allocation aux adultes handicapés</i>	9
2. <i>La non-remise en cause de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés menée sous le précédent quinquennat</i>	10
B. DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES CONFORTÉES, DANS UN CONTEXTE DIFFICILE	12
1. <i>L'augmentation de la dotation de l'Etat aux maisons départementales des personnes handicapées</i>	12
2. <i>Des maisons départementales des personnes handicapées sous tension</i>	13
3. <i>Des maisons départementales des personnes handicapées confrontées à un important défi financier</i>	14
4. <i>Le statut des maisons départementales des personnes handicapées en attente de l'acte III de la décentralisation</i>	15
C. DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL CONSOLIDÉS DANS LEUR FONCTIONNEMENT	16
1. <i>Le renforcement du financement des places existantes plutôt que la création de nouvelles places</i>	16
2. <i>La nécessité de repenser le système de financement et de tarification des établissements et services d'aide par le travail</i>	17
II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'INSERTION : UN BUDGET EN DEMI-TEINTE	18
A. UN PROGRAMME À LA PRÉSENTATION AMÉLIORÉE, MAIS QUI ENREGISTRE UNE BAISSÉ DE SES CRÉDITS	18
1. <i>Une nouvelle présentation du programme</i>	18
2. <i>Une diminution globale des crédits</i>	19
3. <i>... dans un contexte d'augmentation de la pauvreté en France</i>	20
B. LA FORTE BAISSÉ DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À DES DISPOSITIFS D'INSERTION INSUFFISAMMENT EFFICACES	21
1. <i>Les prévisions de dépenses du fonds national des solidarités actives</i>	21
2. <i>La réduction de la subvention d'équilibre versée par l'Etat en raison de recettes fiscales plus importantes</i>	22
3. <i>Le « RSA activité » : l'impérative réforme</i>	23
a) <i>Une montée en charge beaucoup plus lente que prévu</i>	23
b) <i>Un important taux de non-recours</i>	24
c) <i>Les pistes de réforme</i>	25
4. <i>Tirer les conséquences de l'échec du « RSA jeunes »</i>	26
5. <i>La budgétisation du financement de la prime de Noël</i>	27

C. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	28
1. Une meilleure reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale et solidaire	29
2. Des expériences réussies dans le champ de l'économie sociale et solidaire	30
<i>L'audition de plusieurs associations (Chênelet, Val Bio Centre, Inser'Eco 93) intervenant dans le champ de l'économie sociale et solidaire ont montré l'efficacité de cette démarche en termes de retour à l'emploi durable. Il faudrait désormais réfléchir à la manière dont ces expériences pourraient être étendues à l'échelle nationale.</i>	32
3. Les crédits destinés aux expérimentations sociales	32
D. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE NOUVELLE ACTION AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	33
III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES ET DES DROITS DES FEMMES : LA FIN DES COUPES BUDGÉTAIRES	34
A. UN SOUTIEN SENSIBLE AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	34
1. La forte progression des crédits en faveur de l'accompagnement des familles	34
2. La protection des enfants et des familles : des crédits en légère hausse, malgré l'absence de dotation au fonds national de protection de l'enfance	35
B. LE NOUVEL ÉLAN DONNÉ À LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	37
1. Une priorité politique qui trouve sa traduction budgétaire	37
2. La création d'un fonds budgétaire d'expérimentation	37
3. Les subventions aux associations	39
C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES	40
1. Une architecture plus cohérente	40
2. Une hausse des crédits	41
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• Article 70 (art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles et art. 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) Financement de la prime exceptionnelle de fin d'année versée aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs	43
• Article 70 bis (art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale) Elargissement du mécanisme de subrogation relatif aux indus de l'allocation aux adultes handicapés	46
• Article 70 ter (art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) Elargissement du contenu de certains documents de politique transversale aux expérimentations sociales	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
I. AUDITION DES MINISTRES	49
II. EXAMEN DE L'AVIS	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	71

Mesdames, Messieurs,

Signe de la priorité accordée par le Gouvernement aux problématiques du handicap, de la lutte contre la pauvreté, de l'égalité entre les femmes et les hommes, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dispose de **13,4 milliards d'euros** d'ouverture de crédits pour 2013, **en hausse de 5,6 %** par rapport à 2012.

Presque tous les programmes bénéficient d'une augmentation sensible de leurs crédits : 660 millions d'euros supplémentaires pour le programme « Handicap et dépendance », 11 millions pour le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », 3 millions pour le programme « Egalité entre les femmes et les hommes », enfin, 45 millions pour le programme « Conduite et soutien ».

Il convient de saluer, comme il le mérite, l'effort budgétaire ainsi consenti en matière de politique sociale. Dans la situation difficile que connaissent les finances publiques, il traduit **une volonté manifeste de conduire une politique de solidarité et de justice sociale**, tout en poursuivant l'objectif de redressement des comptes publics.

Seul le programme « Lutte contre la pauvreté » fait exception, avec un recul de 24 millions d'euros. Bien qu'étant la conséquence de rentrées fiscales plus importantes, cette baisse substantielle n'est, en termes d'affichage politique, pas satisfaisante en période de crise économique et sociale.

Au-delà de l'aspect budgétaire, ce projet de loi de finances impulse de **nouvelles orientations** dont se réjouit votre rapporteure :

- une meilleure prise en compte, par les pouvoirs publics, de la plus-value apportée par l'économie sociale et solidaire à la richesse et à la solidarité nationales ;

- le développement des expérimentations en matière d'économie sociale, donnant ainsi un signal positif aux associations qui, sur le terrain, font un travail remarquable d'insertion sociale et professionnelle. Ces expérimentations permettront de tester de nouvelles pratiques innovantes en vue d'une éventuelle généralisation à l'ensemble du territoire ;

- l'intégration de la politique de soutien à l'aide alimentaire dans la problématique de la lutte contre la pauvreté, la précarité alimentaire constituant un enjeu de plus en plus prégnant au même titre que l'accès au logement ou à l'emploi ;

- le soutien aux familles vulnérables à travers le financement des structures de médiation et d'écoute pour les parents et les enfants ;

- l'élan donné à la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes grâce notamment à la création d'un fonds d'expérimentation.

Votre rapporteure émet, par ailleurs, le souhait que **la Conférence sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** des 10 et 11 décembre prochain soit l'occasion de proposer une refonte de certains dispositifs d'insertion insuffisamment efficaces, comme le « RSA activité » et le « RSA jeunes ». Dans le contexte d'augmentation de la pauvreté, il y a en effet urgence à agir.

Au final, ce projet de loi de finances est un texte qui s'inscrit en rupture avec les années passées, tant sur le plan budgétaire que sur le plan des choix stratégiques. Aussi, **vo**tre rapporteure est-elle favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi qu'aux articles 70, 70 bis et 70 ter rattachés.

I. LA POLITIQUE DU HANDICAP : UN EFFORT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF

Doté de près de **11,2 milliards d'euros pour 2013**, soit une **hausse de 6,3 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2012, le programme « Handicap et dépendance » couvre environ 82 % des dépenses de la mission et se compose de **six actions** :

- l'action 01 « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » correspond à la **contribution de l'Etat au financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**. Son montant est porté à 62,8 millions ;

- l'action 02 « Incitation à l'activité professionnelle » contribue au **financement de l'activité des établissements et services d'aide par le travail (Esat)**. Elle bénéficie d'une dotation de près de 2,7 milliards ;

- l'action 03 « Ressources d'existence », dont les crédits s'élèvent à 8,4 milliards, représente 75 % des crédits du programme et permet de financer **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;

- l'action 04 « Compensation des conséquences du handicap », dotée d'une enveloppe d'environ 15,8 millions, comprend pour l'essentiel les subventions versées aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels ;

- l'action 05 « Personnes âgées » (2 millions) permet le versement de subventions à des associations nationales et le financement du plan de lutte contre la maltraitance ;

- enfin, l'action 06 « Pilotage du programme » est dotée de 3,9 millions, servant à subventionner les associations nationales représentant les personnes handicapées, les centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (Creai) et les centres d'information pour la surdité (CIS), ainsi qu'à participer au financement de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

A. UNE ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS DYNAMIQUE, MAIS AUX CONDITIONS D'OCTROI RESTREINTES

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

La loi « Handicap » du 11 février 2005 a opéré une distinction fondamentale entre la compensation des surcoûts liés au handicap, prise en charge par la prestation de compensation du handicap (PCH) financée par le conseil général, et le revenu minimum *stricto sensu* financé par l'Etat, prenant la forme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

- L'AAH permet de garantir un revenu minimum aux personnes handicapées **âgées de vingt à soixante ans**. Le droit à l'allocation n'est ouvert que lorsque la personne handicapée ne peut prétendre à un avantage vieillesse, invalidité ou rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à celui de l'AAH.

Pour pouvoir bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit remplir un certain nombre de conditions d'âge, d'incapacité, de résidence et de nationalité ainsi que de ressources. L'AAH peut être complétée par le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome.

- Pour être reconnue handicapée, la personne doit présenter :

- soit **un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 %** (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ;

- soit **un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 % et inférieur à 80 %** (article L. 821-2 du même code). Dans ce cas, le droit à l'AAH n'est ouvert que si l'intéressé présente une « **restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi** »¹ (RSDAE) du fait de son handicap, reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Le droit à l'AAH est accordé par les CDAPH siégeant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). L'allocation est ensuite versée, selon le cas, par la caisse d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole.

- Le versement de l'AAH prend fin à l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'incapacité de 50 % à 79 %, le bénéficiaire relevant alors du régime de retraite pour inaptitude. En cas d'incapacité d'au moins 80 %, une AAH différentielle (c'est-à-dire une allocation mensuelle réduite) peut être versée au-delà de l'âge minimum légal de départ à la retraite en complément d'une retraite inférieure au minimum vieillesse.

¹Cette notion, introduite par la loi de finances pour 2007, a remplacé celle précédemment en vigueur « d'impossibilité de se procurer un emploi ».

1. L'augmentation de 8,5 % de la dépense d'allocation aux adultes handicapés

L'AAH représente la principale dépense de la mission, avec 8,15 milliards d'euros de crédits prévus en 2013, soit une augmentation de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012¹.

Cette hausse est liée à un double effet « volume » et « prix ».

S'agissant de l'effet « volume », la tendance à l'augmentation du nombre de bénéficiaires se poursuit. D'après le projet annuel de performance pour 2013, le cap du million d'allocataires devrait être franchi en 2012 et dépassé en 2013.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH depuis 2007

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires	809 000	831 700	862 000	892 000	956 589	1 000 200

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

S'agissant de l'effet « prix », l'année 2012 a été marquée par la dernière étape du plan de revalorisation de l'AAH de 25 % sur cinq ans. Depuis le 1^{er} septembre dernier, son montant mensuel est de 776,59 euros.

Echéancier de revalorisation de l'AAH

Echéances	Taux de revalorisation	AAH correspondante	Progression depuis 2007	
			En pourcentage	En euros
Au 31 décembre 2007	1,10 %	621,27		
1 ^{er} janvier 2008	3,90 %	628,10	1,10 %	6,83
1 ^{er} septembre 2008	2,20 %	652,60	5,00 %	31,33
1 ^{er} avril 2009	2,20 %	666,96	7,40 %	45,69
1 ^{er} septembre 2009	2,20 %	681,63	9,70 %	60,36
1 ^{er} avril 2010	2,20 %	696,63	12,10 %	75,36
1 ^{er} septembre 2010	2,20 %	711,95	14,60 %	90,68
1 ^{er} avril 2011	2,20 %	727,61	17,10 %	106,34
1 ^{er} septembre 2011	2,20 %	743,62	19,70 %	122,35
1 ^{er} avril 2012	2,20 %	759,98	22,20 %	138,71
1 ^{er} septembre 2012	2,20 %	776,59	25,00 %	155,32

¹ Le projet de loi de finances rectificative pour 2012 prévoit l'ouverture d'environ 290 millions d'euros au titre des besoins de financement de l'AAH en 2012.

En 2013, la revalorisation annuelle aura lieu au 1^{er} septembre et sera de 1,75 %, conformément au montant prévisionnel de l'inflation.

2. La non-remise en cause de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés menée sous le précédent quinquennat

Pour endiguer la montée en charge des dépenses d'AAH et harmoniser les pratiques d'attribution entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), **le gouvernement issu de la précédente majorité a procédé, au cours de l'année 2011, à une réforme de l'AAH par voie réglementaire.**

Celle-ci comportait trois volets.

• L'obligation de déclaration trimestrielle des ressources

Le premier volet a modifié les règles de déclaration des ressources pour le bénéficiaire de l'AAH.

Jusqu'en 2011, la condition de ressources pour le droit à l'AAH s'appréciait au regard des revenus perçus au cours de l'année civile de référence, c'est-à-dire l'avant-dernière année précédant la période de paiement.

Les nouvelles règles en vigueur opèrent désormais une distinction entre, d'une part, les bénéficiaires de l'AAH inactifs ou travaillant en établissement et service d'aide par le travail (Esat), d'autre part, ceux exerçant une activité professionnelle en milieu ordinaire.

Pour ces derniers, **la condition de ressources s'apprécie à présent au regard des revenus perçus au cours du trimestre de référence.** Ce dernier s'entend des trois mois civils précédant la période de droit à l'allocation. La situation demeure inchangée pour les bénéficiaires de l'AAH inactifs et pour ceux travaillant en Esat.

L'instauration de plafonds de ressources trimestriels implique donc que les personnes concernées doivent remplir **tous les trois mois une déclaration de leurs ressources**, même si celles-ci n'ont pas changé.

Il en résulte, pour les personnes handicapées, des démarches administratives supplémentaires, alors que leur vie quotidienne est déjà semée de déclarations et de formulaires à remplir.

• Une appréciation *a minima* de la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi »

Le deuxième volet de la réforme a consisté à préciser les conditions d'appréciation, par les MDPH, de la notion de « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* », qui permet à une personne, dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 %, de bénéficier de l'AAH.

Désormais, pour évaluer la « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* », **seul le handicap, sous son aspect médical, est pris en compte**. L'environnement économique et social du demandeur - par exemple, sa chaîne de déplacement ou le bassin d'emploi dans lequel il vit - ne fait pas partie des critères d'appréciation.

En conséquence, cette approche *a minima* fonctionne comme un « **filtre** » **excluant du bénéfice de l'AAH des personnes anciennement titulaires**. Le précédent gouvernement en attendait d'ailleurs une économie de près de 74 millions d'euros.

- **La limitation de la durée d'octroi de l'AAH**

Le troisième volet de la réforme a porté sur **la durée d'attribution de l'AAH**. Jusqu'à présent, celle-ci était accordée pour une période de un an à cinq ans, quel que soit le taux d'incapacité du bénéficiaire, période à l'issue de laquelle il était procédé à un réexamen de sa situation.

Désormais, la durée d'attribution est différente selon que la personne présente un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un taux compris entre 50 % et 79 % avec RSDAE. Dans le premier cas, la prestation est toujours accordée pour une période d'au moins un an et au plus égale à cinq ans. En revanche, dans le second cas, la période d'attribution est dorénavant limitée à une ou deux années au mieux.

Or, **le réexamen de la situation des allocataires dans un délai de deux ans au maximum est une ineptie**, lorsqu'on sait qu'il faut, en moyenne, plus de huit mois aux MDPH pour traiter un dossier. Une telle décision encombre un peu plus ces structures, déjà fortement mises à contribution.

*

L'ensemble de ces mesures a suscité de très vives protestations de la part des associations de personnes handicapées. Et pour cause : **sous le prétexte de clarifier les modalités d'attribution de l'AAH et de les harmoniser, elles en ont restreint les conditions d'octroi**.

Pourtant, il semble que l'actuel Gouvernement n'ait pas l'intention de revenir sur cette réforme. Lors de son audition devant votre commission, la ministre déléguée en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion a ainsi déclaré que :

« *La notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi est utile pour servir l'objectif du Gouvernement d'aider les allocataires de l'AAH à définir un parcours d'autonomie, et de les accompagner. Il permet d'homogénéiser les pratiques, très disparates, pour assurer l'équité territoriale, mais aussi, grâce à un contrôle ramené à deux ans au lieu de cinq ans, de mieux adapter l'accompagnement. Je puis vous affirmer que nous ne l'utiliserons pas comme un outil comptable, mais bien pour accompagner les personnes handicapées dans leur parcours de vie.* »

Votre rapporteure partage l'objectif d'harmonisation des pratiques et d'équité territoriale en matière d'attribution de l'AAH, mais elle ne peut admettre qu'une telle réforme se fasse au détriment d'anciens titulaires.

B. DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES CONFORTÉES, DANS UN CONTEXTE DIFFICILE

1. L'augmentation de la dotation de l'Etat aux maisons départementales des personnes handicapées

• La dotation pour 2013 s'élève à **62,8 millions d'euros**, soit une augmentation de **7,8 %** par rapport à 2012. Ces crédits intègrent notamment un transfert en provenance du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi », pour un montant de 1,2 million d'euros.

Cette dotation permettra d'une part, de couvrir la contribution de l'Etat au fonctionnement général des MDPH, d'autre part, de compenser financièrement les vacances d'emplois au titre des personnels initialement mis à disposition par l'Etat et qui soit sont partis en retraite, soit ont réintégré leur administration d'origine sans être remplacés par des personnels de même statut.

Votre rapporteure salue cet effort budgétaire à l'heure où les MDPH peinent à disposer des moyens financiers leur permettant d'assumer pleinement leurs missions.

• Elle rappelle également que les MDPH gèrent **les fonds départementaux de compensation** qui leur permettent d'accorder des aides financières aux personnes handicapées pour diminuer leur reste à charge.

Ces fonds départementaux sont financés, sur la base du volontariat, par différents contributeurs : l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales et les mutuelles.

Aujourd'hui, les principaux financeurs sont les caisses primaires d'assurance maladie et les conseils généraux, l'Etat ayant suspendu sa participation en 2008 et 2009. Ce désengagement a entraîné une forte instabilité financière, d'autres financeurs adoptant le même comportement.

Face à la gravité de la situation, l'Etat a prévu, lors de la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011, de se réengager à hauteur de 11 millions d'euros sur trois ans. Un premier versement a été effectué sur l'exercice 2011 à hauteur de 4 millions d'euros.

Aussi, votre rapporteur insiste sur **la nécessité de pérenniser cet outil qui demeure indispensable pour diminuer les restes à charge des familles.**

2. Des maisons départementales des personnes handicapées sous tension

Créées pour mettre fin au traditionnel « parcours du combattant » des personnes handicapées et leurs familles, les MDPH ont apporté **un réel progrès en termes de service public** en permettant l'accès à un interlocuteur unique de proximité, une simplification des démarches administratives, une certaine « humanisation » de l'instruction des dossiers et une forte implication des associations dans la prise de décision.

Six ans après leur création, elles font face à **un afflux croissant de demandes**, qui s'explique à la fois par le développement de leurs missions originelles et par l'attribution de nouvelles tâches :

- l'instruction des demandes de prestation de compensation du handicap (PCH), même si elle ne représente que 6,8 % du total des demandes déposées, occupe généralement le quart des moyens des MDPH et du temps des professionnels ;

- l'orientation scolaire des enfants handicapés s'est considérablement développée avec l'élaboration des projets personnalisés de scolarisation et le traitement des demandes d'auxiliaires de vie scolaire ;

- les demandes liées à l'orientation et à l'insertion professionnelles, notamment les demandes de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), sont en forte progression ;

- l'instruction des demandes de carte européenne de stationnement, lesquelles sont en augmentation régulière en raison du vieillissement de la population, représente près de 40 % de l'activité des MDPH.

Or, cette inflation d'activité se révèle **préjudiciable à la qualité du service rendu aux usagers** :

- les délais de traitement sont encore trop longs, malgré les efforts de rationalisation des processus et d'accélération de la prise de décision ;

- l'approche globale des situations individuelles, principe phare du droit à la compensation, a tendance à être dévoyée. Confrontée à des demandes toujours plus nombreuses, les MDPH ne sont, en effet, plus en mesure de garantir une démarche globale permettant d'appréhender les différentes dimensions de la situation de la personne handicapée (champs professionnel, scolaire, environnemental, médical...);

- le suivi des décisions n'est pas assuré, les MDPH étant accaparées par leurs autres missions.

Il en résulte un profond sentiment de mécontentement et de déception chez un grand nombre d'utilisateurs.

On constate, par ailleurs, de très fortes disparités dans les pratiques des MDPH, menaçant l'équité de traitement des personnes handicapées sur le territoire.

L'exemple le plus révélateur est celui du taux d'accord moyen de la PCH ; selon les départements, celui-ci varie entre 33 % et 84 %.

Les disparités sont également très fortes s'agissant des dossiers de scolarisation des enfants handicapés : si certaines MDPH élaborent de véritables projets personnalisés de scolarisation, d'autres se contentent de simples notifications administratives.

Les efforts déployés jusqu'ici par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) n'ont pas permis de résorber les écarts entre départements, prouvant ainsi la nécessité d'aller beaucoup plus loin dans l'harmonisation des pratiques.

3. Des maisons départementales des personnes handicapées confrontées à un important défi financier

Aujourd'hui, le principal défi pour les MDPH est d'ordre financier : **comment trouver les moyens nécessaires pour faire face à l'accroissement de leur activité ?**

Lors de leur création, les conseils généraux sont massivement intervenus pour les doter de moyens de fonctionnement à la hauteur des enjeux de la loi de 2005, ce qu'ils ne peuvent plus faire dans les mêmes conditions aujourd'hui, compte tenu de leurs finances exsangues. La contribution de la CNSA, quant à elle, n'augmente plus depuis trois ans (60 millions d'euros annuels depuis 2009).

La participation financière des principaux contributeurs se répartit aujourd'hui comme suit : 39 % pour les conseils généraux, 35 % pour l'Etat, 21 % pour la CNSA.

A défaut de moyens supplémentaires, ce sont les principes mêmes de la loi de 2005 et les nouvelles missions confiées aux MDPH qui seront, à l'avenir, très difficiles à honorer.

L'article 4 de la loi du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des MDPH prévoyait **la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens** (Cpom) entre chaque MDPH, la CNSA, le conseil général et l'Etat, afin de fixer clairement la participation de chaque financeur et offrir une certaine stabilité financière au-delà de l'annualité budgétaire.

Or, à ce jour, les décrets d'application ne sont toujours pas parus.

Lors de son audition par votre commission, la ministre déléguée en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion a indiqué que **leur publication était suspendue dans l'attente des conclusions du futur acte III de la décentralisation.**

4. Le statut des maisons départementales des personnes handicapées en attente de l'acte III de la décentralisation

La création d'un **guichet unique**, issu du regroupement d'administrations aux histoires et cultures différentes, est **sans précédent** en France. Certes, cette opération ne s'est pas faite sans heurts, mais elle témoigne d'une réelle volonté de rationalisation des procédures administratives afin de rendre un meilleur service aux personnes handicapées et à leurs familles. L'enjeu, en termes de politique managériale, est désormais de parvenir au développement d'une véritable culture partagée au sein des MDPH.

Toutefois, **le statut de groupement d'intérêt public (GIP)**, résultat d'un compromis entre des objectifs peu aisément conciliables¹, **ne fait pas l'unanimité** parmi les acteurs de la politique du handicap. Directement confrontés aux difficultés de gestion des personnels, certains représentants des conseils généraux estiment en effet que les MDPH sont « *des structures hybrides sans pilotage clair* » et même « *des usines à gaz* ».

Paradoxalement, alors que les départements occupent aujourd'hui une place prépondérante au sein de ces structures - en particulier en tant que premier financeur - et que les usagers les ont désormais identifiées comme un service départemental de proximité, elles n'en sont juridiquement pas un.

¹ La présence de l'Etat pour garantir l'équité territoriale entre les départements ; le choix du département comme chef de file pour permettre une gestion de proximité ; la participation des associations représentatives des personnes handicapées à la commission exécutive et à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ; la possibilité de développer des partenariats avec les autres acteurs des politiques en faveur du handicap (Cap emploi, établissements médico-sociaux, etc.).

Dans son allocution aux Etats généraux de la démocratie territoriale du 5 octobre dernier, le Président de la République a annoncé qu'il entendait confier **la politique du handicap aux départements**. Dans cette perspective, **le statut des MDPH est appelé à évoluer**, sans doute dans le sens d'un partage du pouvoir décisionnel entre la MDPH et le conseil général, ainsi que l'a précisé la ministre en audition.

C. DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL CONSOLIDÉS DANS LEUR FONCTIONNEMENT

1. Le renforcement du financement des places existantes plutôt que la création de nouvelles places

L'action 02 relative à l'incitation à l'activité professionnelle regroupe les crédits destinés au financement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) et à l'aide au poste qui leur est versée au titre de la rémunération garantie des travailleurs handicapés.

Pour 2013, **2,6 milliards d'euros** leur sont attribués, répartis de la manière suivante :

- **1,4 milliard au titre de la dotation de l'Etat**. Ces crédits visent à financer le fonctionnement des 119 211 places autorisées, soit un niveau stabilisé par rapport à 2012.

Le ministère ne prévoit pas de nouvelles créations de places dans ces structures. Dans son discours prononcé au Sénat le 2 octobre dernier à l'occasion du débat sur l'application de la loi « Handicap » de 2005, la ministre a fait valoir que *« la création de places dans les Esat s'est faite au détriment des dispositifs existants »* et qu'en conséquence, elle souhaitait *« inverser cette logique »*.

Ce choix, dicté par les contraintes budgétaires actuelles, met, il est vrai, fin à la dynamique engagée ces dernières années en matière de création de places et ce, alors qu'environ 2 000 demandes de places seraient encore non satisfaites.

- **1,2 milliard versé dans le cadre de l'aide au poste**. Celle-ci compense les charges en partie supportées par les Esat au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis dans ces établissements.

Les crédits de l'action 02 intègrent également une enveloppe de 2,5 millions d'euros destinée aux opérations d'investissement des Esat. Elle sera notamment utilisée dans le cadre d'une aide à l'acquisition d'équipement matériel et mobilier à des fins de modernisation.

2. La nécessité de repenser le système de financement et de tarification des établissements et services d'aide par le travail

L'année dernière déjà, votre rapporteure avait alerté sur **les effets néfastes résultant de l'application des tarifs plafonds aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et plus particulièrement aux Esat.**

Aussi, elle se félicite que, dans une lettre-programme adressée aux parlementaires de la majorité, la ministre ait indiqué vouloir « *repenser le système de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux, pour le rendre plus équitable et plus efficace* ».

Sur la méthode, la ministre entend « *procéder par étapes : plusieurs rapports, notamment celui des inspections des affaires sociales et des finances, feront des propositions ; il faudra alors que les différents acteurs s'expriment sur le sujet avant que des décisions soient arrêtées.* »

II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'INSERTION : UN BUDGET EN DEMI-TEINTE

A. UN PROGRAMME À LA PRÉSENTATION AMÉLIORÉE, MAIS QUI ENREGISTRE UNE BAISSÉ DE SES CRÉDITS

1. Une nouvelle présentation du programme

Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » est le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'Etat permettant la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que celle d'autres dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté.

Pour 2013, deux innovations sont à signaler :

- en premier lieu, **le programme accueille les crédits dédiés à la politique de soutien à l'aide alimentaire**, précédemment portés par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » ;

- en second lieu, **les crédits concourant au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire figurent dans le programme selon une présentation renouvelée**, rendant compte de la volonté du Gouvernement de doter cette politique publique d'une plus grande visibilité et de nouvelles ambitions avec la nomination d'un ministre délégué à l'économie sociale et solidaire.

Auparavant constitué de deux actions, le programme 304 en comporte désormais cinq :

- l'action 11 « **Revenu de solidarité active** » couvre le même périmètre que l'ancienne action 02. Regroupant 92,3 % des crédits du programme, elle finance la partie « activité » du RSA activité au moyen d'une contribution de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA) ;

- l'action 12 intitulée « **Economie sociale et solidaire** » porte les crédits destinés à soutenir le développement de ce secteur ;

- l'action 13 « **Autres expérimentations** » entend soutenir les pratiques innovantes portées soit par le secteur social, notamment les acteurs associatifs, soit par les services déconcentrés œuvrant dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale ;

- l'action 14 « **Aide alimentaire** », qui représente 5,7 % des crédits du programme, poursuit deux objectifs : l'achat de denrées alimentaires et le soutien aux associations intervenant dans ce secteur ;

- l'action 15 « **Qualification en travail social** », précédemment rattachée au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », regroupe les financements destinés aux actions de développement des ressources pédagogiques nationales et d'appui au travail social.

Loi de finances pour 2012			Loi de finances pour 2013		
Action	Intitulé	Montant (en euros)	Action	Intitulé	Montant (en euros)
01	Revenu de solidarité active	447 200 000	11	Revenu de solidarité active	373 000 000
02	Expérimentations sociales et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	5 981 487	12	Economie sociale de solidarité	5 000 000
			13	Autres expérimentations	981 487
			14	Aide alimentaire	22 980 238
			15	Qualification en travail social	2 076 571
Total		453 181 487	Total		404 038 296

Source : *Projet de loi de finances 2013*

*

Votre rapporteure se félicite de cette nouvelle maquette qui renforce la cohérence du programme 304 autour de la thématique de la lutte contre l'exclusion.

2. Une diminution globale des crédits...

Doté de **404 millions d'euros** pour 2013, le programme « Lutte contre la pauvreté » enregistre **une baisse de ses crédits de 10,9 %** par rapport à 2012.

L'action « Revenu de solidarité active » est la seule touchée par cette diminution de crédits, ceux-ci s'élevant à 373 millions d'euros contre 447,2 millions en 2012, soit une baisse de 11,7 %.

L'ancienne action « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » voit, quant à elle, ses crédits reconduits dans le cadre des deux nouvelles actions « Economie sociale et solidaire » et « Autres expérimentations », pour un montant de près de 6 millions d'euros.

3. ... dans un contexte d'augmentation de la pauvreté en France

Cette diminution globale des crédits, même si elle résulte d'opérations techniques (cf. *infra*), n'est, en termes d'affichage politique, pas satisfaisante à l'heure où tous les clignotants de la pauvreté sont au rouge.

Le récent rapport du Secours catholique dresse, en effet, le constat **d'un durcissement et d'un ancrage de la pauvreté en France¹.**

Résumé du rapport statistique annuel du Secours catholique

Le Secours catholique publie, chaque année, un rapport statistique annuel qui permet de rendre compte des différentes formes de pauvreté qu'il rencontre. Cette année, il a choisi de dresser un panorama de l'évolution de la pauvreté sur dix ans.

- **La précarité s'installe durablement et se durcit**

Si un tiers des personnes rencontrées en 2001 comme en 2011 avaient déjà fréquenté les lieux d'accueil du Secours catholique l'année précédente, elles sont de plus en plus nombreuses à être orientées par les services sociaux et à ne pas avoir connu de changement majeur de leur situation. A travers ses accueils, l'association constate également que **les situations de pauvreté ne sont plus la conséquence immédiate d'un problème particulier, mais le résultat d'un cumul de difficultés** (emploi, logement, santé...) et nécessitent un accompagnement des bénévoles de plus en plus long. Alors que le seuil de pauvreté est de 964 euros par mois, depuis dix ans, 68 % des ménages rencontrés par le Secours catholique vivent dans une très grande pauvreté, avec moins de 640 euros par mois.

- **La pauvreté féminine augmente**

Si en 2001, le Secours catholique rencontrait autant de femmes que d'hommes, dix ans plus tard, **57 % des adultes en situation de pauvreté sont des femmes.** L'augmentation de la pauvreté féminine est essentiellement due à l'augmentation du nombre de familles monoparentales accueillies par l'association.

- **Une précarisation des familles**

Le constat est sans appel, **la situation des familles s'est considérablement dégradée ces dernières années.** Entre 2001 et 2011, le Secours catholique note une augmentation de six points du nombre de familles ayant fait appel à son aide. La crise économique a eu un effet accélérateur sur les couples sans enfant, mais **surtout sur les familles monoparentales.**

- **Les dépenses contraintes pèsent de plus en plus lourd**

Les ménages en situation de pauvreté ont subi très fortement les hausses des prix des loyers, de l'énergie et des produits de première nécessité. Les chiffres du Secours catholique indiquent notamment que la part des dépenses consacrées au logement et aux charges qui y sont liées grève fortement leur budget : 60 % des ménages déclarent avoir des impayés, liés dans 40 % des cas à des dépenses contraintes comme le loyer.

- **Les étrangers sont fortement touchés par la pauvreté**

La population étrangère est très fortement représentée parmi les ménages rencontrés. Elle est frappée par des situations de pauvreté particulièrement intenses et longues.

¹ Rapport statistique 2011 du Secours catholique, novembre 2012.

B. LA FORTE BAISSÉ DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À DES DISPOSITIFS D'INSERTION INSUFFISAMMENT EFFICACES

1. Les prévisions de dépenses du fonds national des solidarités actives

Le fonds national des solidarités actives (FNSA) finance plusieurs prestations dont **la prévision de dépense globale pour 2013 est estimée à 2,24 milliards d'euros**, avec la répartition suivante :

- **1,5 milliard au titre du « RSA activité »**, soit une augmentation de 1,9 % par rapport au budget prévisionnel de 2012.

Cette prévision s'appuie d'une part, sur la poursuite d'une hausse annuelle de 1,6 % du nombre de bénéficiaires, correspondant au rythme de montée en charge observée sur une période de référence de douze mois (mars 2011 à février 2012), d'autre part, sur l'hypothèse d'une revalorisation de 1,75 %, correspondant au montant prévisionnel de l'inflation en 2013.

Le montant moyen du « RSA activité » versé mensuellement aux allocataires devrait s'établir, en 2013, à 183,7 euros ;

- **27 millions au titre du « RSA jeunes »**.

Cette prévision a été fortement revue à la baisse puisqu'elle s'établissait à 69 millions en loi de finances initiale pour 2012. Cette situation s'explique par la diminution du nombre d'allocataires (cf. *infra*) ;

- **191 millions au titre du « RSA activité » pour les départements et collectivités d'outre-mer et du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)¹** ;

- **15 millions également au titre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)²** ;

- **465 millions au titre de la prime de Noël**, dont le financement est désormais budgétisé en loi de finances (cf. *infra*) ;

¹ Le RSA est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 dans les Dom, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a été étendu au département de Mayotte au 1^{er} janvier 2012. L'allocation est servie dans des conditions identiques à celles de la métropole. Jusqu'à fin 2012, elle coexiste avec le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA). Instauré dans le cadre du plan de relance de l'économie, le RSTA est une allocation qui s'adresse aux salariés de droit privé (y compris ceux titulaires d'un contrat aidé) et aux agents non titulaires de la fonction publique, dont la rémunération brute est inférieure ou égale à 1,4 Smic mensuel. Les droits sont appréciés chaque mois et le revenu supplémentaire versé tous les trois mois. Ce dispositif, transitoire, devrait s'éteindre à la fin de l'année 2012

² Prévue par l'article L. 5133-8 du code du travail et inspirée des dispositifs « coup de pouce », l'APRE est destinée à aider les allocataires du RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle. L'objectif est d'alléger la charge financière des bénéficiaires qui doivent souvent, au moment de la reprise d'un emploi, faire face à des dépenses imprévues (frais de réparation de voiture, de garde d'enfants, d'habillement, etc.).

- 37 millions, enfin, au titre de la compensation des frais de gestion du RSA incombant aux branches famille et vieillesse.

Prévision de dépenses et de recettes du FNSA en 2013

(en millions d'euros)

	PLF 2013
Dépenses	2 241
dont RSA activité	1 506
dont RSA jeunes	27
dont RSA DOM + RSTA + Mayotte	191
dont APRE	15
dont prime de Noël	465
dont frais de gestion	37
Recettes	2 253
dont contribution 1,45 %	1 880
dont dotation équilibre Etat (programme n° 304)	373
dont produits financiers	
Solde	+ 12

*Source : projet annuel de performances annexé
au projet de loi de finances pour 2013*

2. La réduction de la subvention d'équilibre versée par l'Etat en raison de recettes fiscales plus importantes

Le FNSA est principalement abondé par **une contribution additionnelle aux prélèvements sociaux** sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

La subvention de l'Etat, inscrite à l'action 11 du programme « Lutte contre la pauvreté », couvre la différence entre les prévisions de dépenses et les prévisions de recettes fiscales au titre de cette contribution additionnelle.

Pour l'année 2013, il est prévu une augmentation des recettes fiscales en raison du passage du taux de la contribution additionnelle de 1,1 % à 1,45 %, prévu par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. La contribution additionnelle devrait ainsi alimenter le FNSA à hauteur de **1,88 milliard d'euros en 2013** contre 1,36 milliard en 2012.

En conséquence, **la subvention d'équilibre de l'Etat pour 2013 diminue de 48,8 millions d'euros, pour s'établir à 373 millions d'euros.**

Votre rapporteure ne peut cependant se satisfaire de cette seule explication d'ordre technique, s'agissant d'un dispositif particulièrement symbolique et nécessaire en période de crise.

Cela fait en effet plusieurs années que, **face à la sous-consommation des crédits du « RSA activité », l'Etat diminue sa propre contribution et utilise le FNSA pour financer d'autres prestations comme la prime de Noël, au lieu de consacrer les crédits non utilisés à l'insertion, par exemple, en améliorant l'information des bénéficiaires potentiels du « RSA activité » ou en accompagnant les allocataires actuels dans leur démarche d'insertion professionnelle.**

Depuis sa création en 2009, le FNSA a fait l'objet d'une programmation budgétaire défailante **qui résulte d'hypothèses trop optimistes quant à la montée en charge du « RSA activité », dont il faudra bien, un jour, tirer les conséquences.**

3. Le « RSA activité » : l'impérative réforme

a) Une montée en charge beaucoup plus lente que prévu

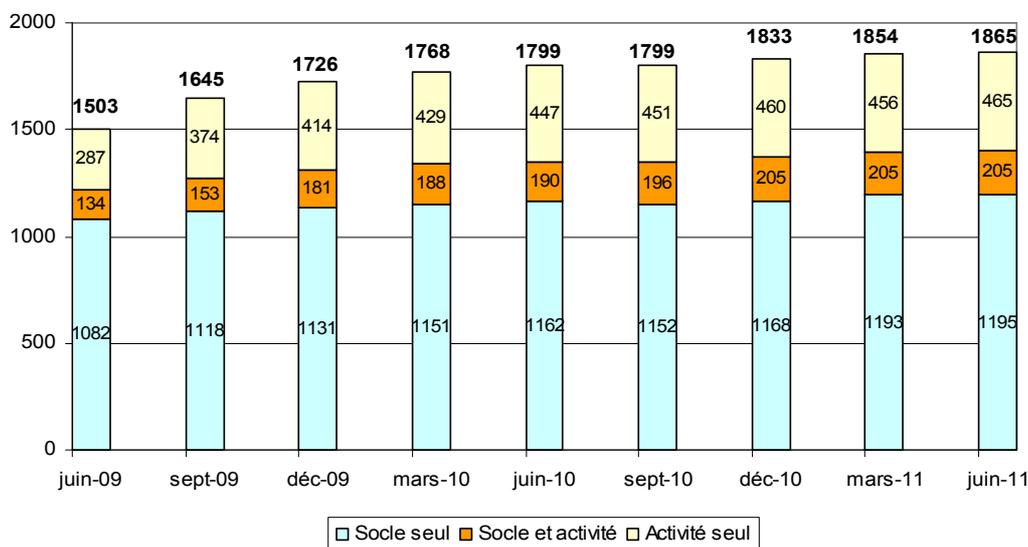
Deux ans après l'entrée en vigueur du RSA, on comptait en juin 2011, environ **1,8 million de foyers bénéficiaires en France métropolitaine**, parmi lesquels :

- environ **1,2 million allocataires du « RSA socle »** ;
- environ **200 000 allocataires du « RSA socle et activité »** ;
- environ **460 000 bénéficiaires du « RSA activité » seul.**

L'évolution du nombre de foyers allocataires du RSA a connu deux périodes. Après une augmentation rapide au cours des douze premiers mois (19,7 % de juin 2009 à juin 2010), la progression a nettement ralenti à partir de la mi-2010 (3,7 % de juin 2010 à juin 2011).

Cette évolution en deux temps s'observe aussi bien pour le « RSA socle » que pour le « RSA activité ».

Nombre de foyers allocataires du RSA
(données tous régimes, métropole, en milliers)



Source : rapport du comité national d'évaluation du RSA

De ces statistiques, le comité national d'évaluation du RSA (CNE), dont le rapport a été rendu public en décembre 2011¹, tire la conclusion que **le nombre actuel d'allocataires du « RSA activité » reste très sensiblement inférieur aux estimations qui avaient été réalisées *ex ante* et qui faisaient état de 1,4 à 1,5 million de personnes éligibles.**

Près de quatre ans après son lancement, **le « RSA activité » ne bénéficie donc qu'à un tiers des allocataires potentiels, ce qui témoigne d'un fort taux de non-recours à la prestation.**

b) Un important taux de non-recours

- Deux stratégies ont été poursuivies par le CNE pour mesurer le taux de non-recours et en cerner les causes : une enquête spécifique auprès des bénéficiaires potentiels et une confrontation des données administratives sur les bénéficiaires et des caractéristiques des foyers éligibles. Les deux approches ont donné des résultats concordants.

Le taux de non-recours (c'est-à-dire la proportion de non-bénéficiaires parmi les éligibles au RSA) s'élève ainsi à 35 % pour le « RSA socle » et à 68 % pour le « RSA activité » seul, soit à environ 50 % pour le RSA en général.

¹ Rapport du Comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

Parmi les personnes qui ne recourent pas au RSA, l'enquête menée par le CNE a montré que :

- **11 % n'ont jamais entendu parler du RSA ;**

- **35 % connaissent le RSA**, en ont déjà bénéficié, mais n'en sont plus allocataires au moment de l'enquête. Ce sont les « non-recourants » transitoires, particulièrement nombreux parmi les travailleurs pauvres aux revenus d'activité irréguliers ;

- **54 % sont des personnes qui connaissent le RSA, mais n'en ont jamais bénéficié.** Parmi elles, 68 % invoquent un manque de connaissance du dispositif ; 42 %, la volonté de « *se débrouiller autrement financièrement* » ; 27 %, un refus par principe ; 20 %, la complexité des démarches.

• Les acteurs de terrain (régies de quartier, missions locales, entreprises d'insertion) auditionnés par votre rapporteure ont globalement identifié les mêmes causes de non-recours :

- **l'information insuffisante des bénéficiaires potentiels ;**

- **la trop grande complexité du dispositif**, du fait de la discontinuité des parcours et de l'obligation de déclaration trimestrielle des ressources ;

- **la crainte des contrôles ;**

- **la réticence que leur inspire un mécanisme jugé « socialement disqualifiant », voire « stigmatisant ».**

Dès lors, **le plan de simplification du RSA**, mis en œuvre en 2010 et 2011, qui comportait plusieurs mesures d'amélioration de l'information des bénéficiaires potentiels et de simplification des démarches, **ne saurait suffire** à atteindre le public cible.

c) Les pistes de réforme

Au vu de ce constat, votre rapporteure souhaite que **la Conférence sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, prévue pour les 10 et 11 décembre prochain, soit l'occasion de proposer une refonte du dispositif du « RSA activité ».**

Plusieurs pistes sont à l'étude :

- la fusion complète de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA. Actuellement, le RSA et la PPE ne sont que partiellement fusionnés, la PPE étant seulement amputée des montants versés au titre du RSA ;

- l'annualisation du calcul du « RSA activité », ce qui, d'une part, simplifierait les démarches des allocataires, d'autre part, rendrait la prestation moins sensible à l'irrégularité des revenus de certains d'entre eux ;

- la suppression du « RSA activité » au profit d'une réduction des charges salariales pour les personnes à très faibles revenus.

4. Tirer les conséquences de l'échec du « RSA jeunes »

L'extension du RSA aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-quatre ans est effective depuis le 1^{er} septembre 2010 en métropole. Le montant du « RSA jeunes » est établi sur les mêmes bases que celles du RSA ; il varie en fonction des ressources et de la situation familiale de son bénéficiaire.

Ne peuvent cependant bénéficier du dispositif que **les jeunes ayant exercé une activité professionnelle antérieure équivalant à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans** précédant la date de la demande.

Les chiffres disponibles sont sans appel : **le « RSA jeunes » est un échec**. Après avoir atteint le seuil de 10 000 mi-2011, **le nombre de bénéficiaires est désormais en diminution**.

Votre rapporteure y voit deux explications :

- **la condition du nombre d'heures travaillées est inadaptée à la réalité de la jeunesse française** : comment, alors que le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 %, demander à un jeune - surtout à un étudiant ou un jeune de milieu modeste - de justifier de deux années travaillées à temps complet ?

- quand bien même cette condition serait remplie, la reconstitution des heures travaillées sur une période de trois ans est difficile à prouver pour ce public qui a souvent recours à des contrats précaires.

Aussi, elle se félicite que, lors de son audition par votre commission, **la ministre ait convenu de l'échec du dispositif et se soit engagée à le réformer** :

« Alors qu'il devait toucher 130 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans, seuls 8 000 y ont accès. Notre ambition est bien d'améliorer l'accès aux droits, notamment celui de la jeunesse, qui est une priorité. Lors de la conférence des 10 et 11 décembre, nous fixerons des objectifs et des échéances. »

5. La budgétisation du financement de la prime de Noël

Afin de renforcer la solidarité à l'égard des ménages les plus modestes, **la pratique d'une aide exceptionnelle de fin d'année**, dite « prime de Noël », a été instaurée en 1998.

Cette aide a été depuis reconduite chaque année, par voie réglementaire. Elle compte traditionnellement deux catégories de bénéficiaires : d'une part, certains allocataires du RSA (ceux qui bénéficient du « RSA socle »), d'autre part, les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS).

Dans un souci de sincérité budgétaire et de lisibilité du dispositif, **les deux composantes de la prime de Noël sont, pour la première fois, budgétées en loi de finances initiale au sein des dépenses du FNSA** (article 70 du présent projet de loi).

La prime de Noël des bénéficiaires du RSA, bien que jusqu'à présent jamais budgétée en loi de finances initiale, était déjà à la charge du FNSA. En revanche, celle des bénéficiaires des autres allocations était financée par le fonds de solidarité (FDS).

Le coût de ces charges nouvelles pour le FNSA est estimé en 2013 à 394 millions d'euros, pour la première composante, et à 71 millions pour la seconde, soit un total de **465 millions d'euros**.

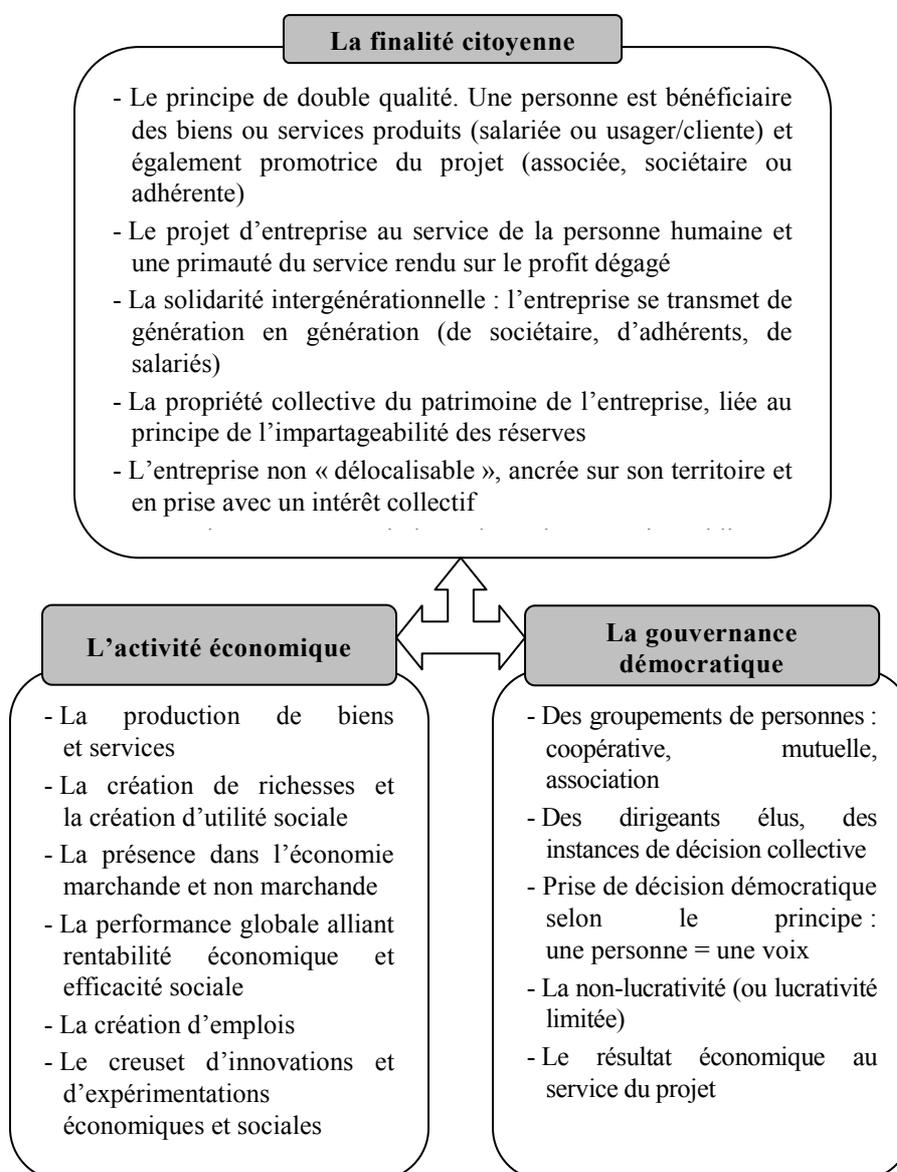
Votre rapporteure salue cet effort de sincérité budgétaire. Elle regrette cependant que les recettes du FNSA soient utilisées pour le financement de prestations qui ne relèvent pas directement de la politique d'insertion.

C. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

L'économie sociale et solidaire

L'économie sociale et solidaire combine **engagement social et initiative économique** pour mettre la personne humaine au centre des activités économiques, lesquelles sont un moyen au service d'un projet sociétal.

Reposant sur une **démarche de solidarité**, qui permet de dépasser la simple logique de l'assistanat, elle se compose de trois piliers : **la finalité citoyenne, l'activité économique et la gouvernance démocratique**.



Source : chambre régionale de l'économie sociale et solidaire de Rhône-Alpes

1. Une meilleure reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale et solidaire

En appui des objectifs portés par le nouveau ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire (ESS), **une nouvelle action 12, consacrée à ce domaine, est créée au sein du programme « Lutte contre la pauvreté ».**

Elle porte les crédits destinés à soutenir le développement du secteur, à favoriser l'émergence de nouveaux modèles économiques de développement, à appuyer les capacités d'innovation des entreprises associatives, coopératives et mutualistes.

La dotation pour 2013, d'un montant de 5 millions d'euros, correspond principalement :

- aux subventions de fonctionnement des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, qui jouent un rôle central dans le développement territorial de l'ESS ;

- aux subventions aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale et solidaire, qui permettent, d'une part, de soutenir les têtes de réseaux dans leur rôle d'animation, de structuration et d'accompagnement des entreprises de l'ESS, d'autre part, d'appuyer la mobilisation des acteurs de l'ESS dans le cadre des politiques de développement des emplois d'avenir et des contrats de génération.

L'ensemble de ces actions complète **les orientations prévues dans la feuille de route du ministre**, dont les principales sont :

- l'élaboration d'une loi relative au secteur de l'ESS ;
- la mise en place d'un soutien spécifique au développement de l'ESS dans le cadre de la création de la banque publique d'investissement ;
- le soutien à l'emploi par la mobilisation des acteurs de l'ESS en faveur des emplois d'avenir et des contrats de génération ;
- la rénovation des conditions de transmission et de reprise des entreprises par leurs salariés ;
- la facilitation de l'accès des structures de l'ESS à la commande publique ;
- la reconnaissance de l'ESS à l'échelon européen.

Votre rapporteure se félicite de cette présentation renouvée des crédits concourant au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire. Elle témoigne d'une meilleure prise en compte, par les pouvoirs publics, de la plus-value apportée par l'ESS à la richesse et à la solidarité nationales.

En revanche, votre rapporteure s'inquiète de la non-revalorisation, depuis une dizaine d'années, de l'aide au poste à destination des structures d'insertion, ayant pour conséquence d'obérer leur capacité de développement.

2. Des expériences réussies dans le champ de l'économie sociale et solidaire

Compte tenu de la nouvelle impulsion donnée au secteur de l'économie sociale et solidaire par le Gouvernement, votre rapporteure souhaite présenter deux associations, dont la démarche particulièrement novatrice porte ses fruits tant en termes de performance économique que d'efficacité sociale.

L'association Le Chênelet

Créée dans les années 1990 dans le département du Nord-Pas-de-Calais, l'association Le Chênelet est issue de la volonté de **concilier l'économie, l'écologie et l'insertion professionnelle**.

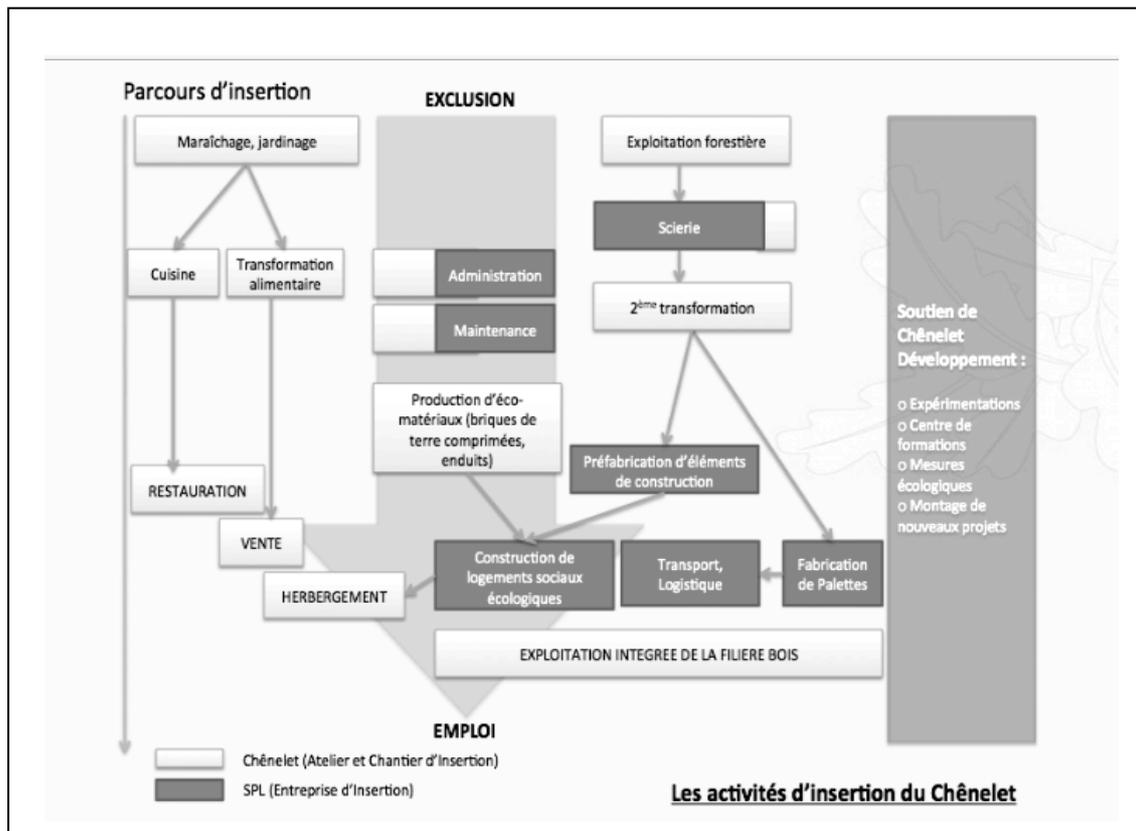
Le groupe, qui emploie **270 personnes dont 190 en contrat d'insertion**, se compose d'une entreprise d'insertion, de trois ateliers chantiers d'insertion, d'une association et d'une foncière sociale.

Sa mission consiste à **insérer, par l'emploi, des personnes en grande difficulté sociale**, désireuses de travailler, mais qui n'ont généralement pas d'expérience professionnelle ou sont en situation d'échec professionnel.

Les trois **ateliers chantiers d'insertion**, qui regroupent quarante postes d'insertion, sont positionnés sur trois secteurs : l'exploitation forestière, la cuisine et la palette papetière. Ces structures ont pour but de ramener les personnes les plus éloignées de l'emploi sur le marché du travail, en leur permettant d'acquérir les bases de l'employabilité. Pour cela, ces personnes sont encadrées, suivies et formées.

Le parcours peut ensuite se poursuivre dans **l'entreprise d'insertion**, spécialisée dans la palette papetière. Dans un premier temps, la personne acquiert les gestes professionnels fondamentaux. Dans un deuxième temps, elle se forme à différents métiers comme opérateur ou conducteur de machine, cariste, assistant administratif. Dans un troisième temps, elle prépare sa sortie vers un nouvel emploi ou vers une formation qualifiante. **Le Chênelet estime à 34 % son taux de retour à l'emploi.**

L'association a également mis en place, en 2008, un réseau consacré à **la construction d'habitats écologiques à vocation sociale**. Ce réseau regroupe, outre la foncière sociale, dix-sept structures d'insertion, réparties sur tout le territoire, et partageant une volonté commune d'accessibilité à la performance écologique pour les personnes à bas revenu, et d'insertion par la formation. Ces structures, proposent des formations qualifiantes aux personnes en cours d'insertion professionnelle.



L'association Val Bio Centre

Créée en 2000, Val Bio Centre est une association ayant pour objectif **le développement de l'agriculture biologique et la commercialisation de proximité au service d'une économie sociale et solidaire.**

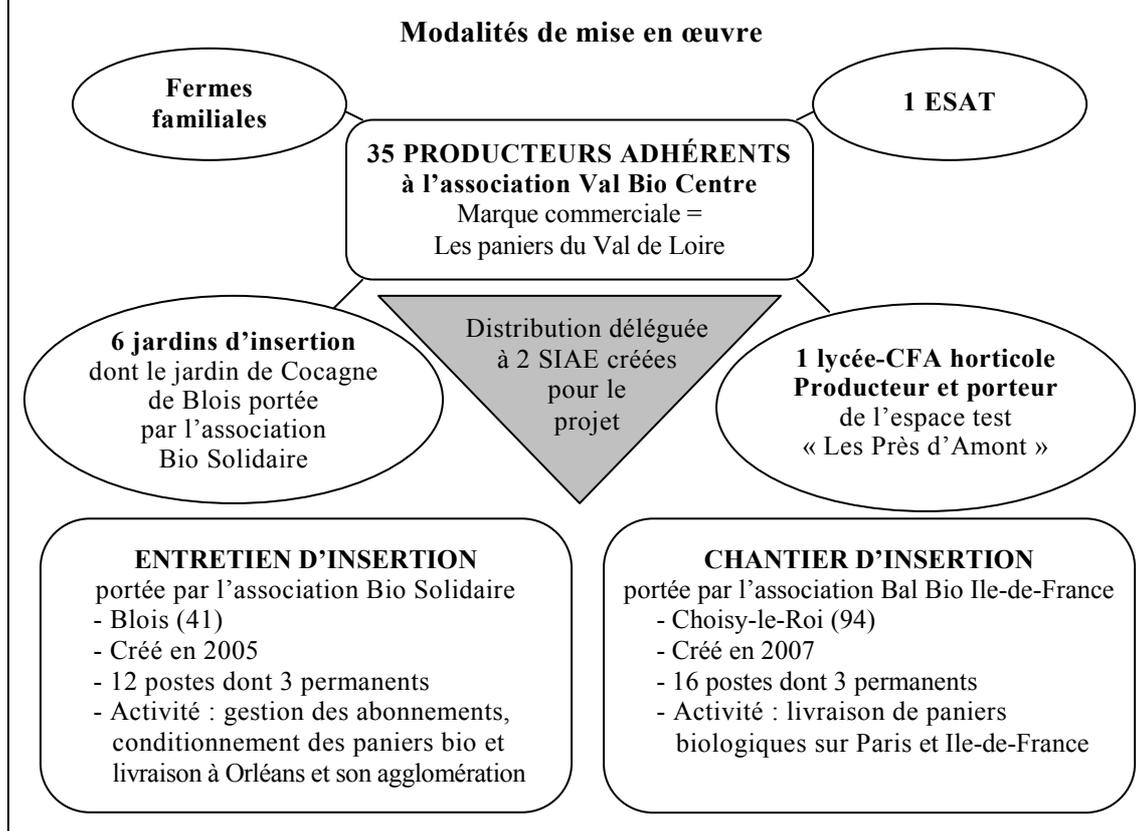
L'association rassemble, pour la production, des fermes familiales biologiques, six jardins d'insertion, un établissement et service d'aide par le travail (Esat) et un lycée horticole. La distribution est assurée par deux structures d'insertion, une entreprise d'insertion et un chantier d'insertion. Au total, elle a recours à **150 contrats d'insertion.**

Sa principale activité est la **distribution de paniers de fruits et de légumes** (130 000 par an) dans les régions Centre et Ile-de-France. Elle approvisionne également des magasins spécialisés dans l'alimentation biologique et certaines cantines scolaires. Enfin, elle apporte un appui technique aux producteurs adhérents.

L'association parvient, par la mutualisation des savoir-faire et par un fonctionnement multi-partenarial, à trouver des débouchés réguliers pour les producteurs. Elle génère **un chiffre d'affaires de 2 millions d'euros par an**, et ses perspectives de développement sont encore nombreuses, parmi lesquelles l'essor des deux structures d'insertion par l'activité économique.

Les subventions publiques représentent une faible part de son financement ; **Val Bio s'autofinance à hauteur de 95,8 %.** Ces subventions ont cependant joué un rôle central en permettant le lancement de l'activité et l'embauche de personnels permanents compétents. Elles sont également indispensables dans le domaine de la réinsertion par l'activité économique à travers l'aide aux postes.

Val Bio Centre obtient de **très bons résultats en termes d'accès à l'emploi et de réinsertion professionnelle**. Depuis 2004, ce sont 4,5 emplois à plein temps au sein de l'association qui ont été créés, 12 postes au sein de l'entreprise d'insertion dont 3 permanents, 16 postes au sein du chantier d'insertion dont 3 permanents, une centaine de postes de saisonniers chaque année et 49 actifs agricoles permanents mobilisés.



L'audition de plusieurs associations (Chênelet, Val Bio Centre, Inser'Eco 93) intervenant dans le champ de l'économie sociale et solidaire a montré l'efficacité de cette démarche en termes de retour à l'emploi durable. Il faudrait désormais réfléchir à la manière dont ces expériences pourraient être étendues à l'échelle nationale.

3. Les crédits destinés aux expérimentations sociales

Issue de la scission de l'ancienne action « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie solidaire », **l'action 13 « Autres expérimentations »**, dotée de **près de 1 million d'euros**, doit permettre le soutien à des pratiques innovantes portées soit par le secteur social, notamment par les acteurs associatifs, soit par les services déconcentrés œuvrant dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale.

Le projet annuel de performance précise que les crédits 2013 permettront, d'une part, de soutenir le fonctionnement de l'Agence nouvelle

des solidarités actives (Ansa), d'autre part, de développer les démarches d'ingénierie sociale.

D. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE NOUVELLE ACTION AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

• Le programme « Lutte contre la pauvreté » est, cette année, enrichi d'une **nouvelle action 14 « Aide alimentaire »**, précédemment portée par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Le transfert de cette action vers la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue une nouvelle étape dans **la réorganisation et la rationalisation de l'aide alimentaire**, souhaitée par le Gouvernement.

Au-delà de l'aide immédiate pour satisfaire le besoin vital de l'alimentation, l'intervention de l'Etat permet, en effet, de faire de cette activité **un levier d'action pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle** des personnes très éloignées de l'emploi par le biais d'un soutien à des structures employeurs se situant dans le champ de l'insertion par l'activité économique.

• Le montant consacré à l'aide alimentaire en 2013 s'élève à près de **23 millions d'euros**, dont 17,9 millions pour le niveau national et 5 millions pour le niveau déconcentré.

La dotation permet **l'achat de denrées alimentaires**, dans le cadre du programme national d'aide alimentaire (PNAA), complémentaire du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Ces achats sont réalisés par France AgriMer, établissement public sous tutelle du ministère de l'agriculture, au profit des têtes de réseau associatives œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire.

Elle assure également une partie du **financement des associations** intervenant dans la collecte, le tri, le stockage, la transformation et la mise à disposition des denrées.

Ainsi que le précise le projet annuel de performance, **l'aide alimentaire en France permet, chaque année, de fournir 800 millions de repas à plus de trois millions de personnes.**

Votre rapporteure rappelle que **le programme européen d'aide aux plus démunis**, reconduit jusqu'en 2013, **fait partie des programmes menacés d'une réduction importante des crédits** dans le cadre des négociations du budget 2014-2020 de l'Union européenne. Dans ce contexte, il est indispensable que **la France s'engage, a minima, pour un maintien des crédits alloués à ce programme par rapport au budget actuel.**

III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES ET DES DROITS DES FEMMES : LA FIN DES COUPES BUDGÉTAIRES

A. UN SOUTIEN SENSIBLE AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme 106 « **Actions en faveur des familles vulnérables** » regroupe les crédits consacrés à l'expression de la solidarité nationale envers ces familles fragiles. Il est composé de trois actions :

- l'action 01 « **Accompagnement des familles dans leur rôle de parents** » porte principalement les crédits destinés aux actions de médiation et de conseil familial ainsi que, à partir de 2013, les points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ) ;

- l'action 02 « **Soutien en faveur des familles monoparentales** », est éteinte depuis que le RSA s'est substitué à l'allocation de parent isolé (API) au 1^{er} janvier 2011 ;

- l'action 03 « **Protection des enfants et des familles** » représente près de 94 % des crédits du programme, consacrés pour l'essentiel au financement des mesures de protection juridique des majeurs.

Ce programme, doté pour 2013 de **244,6 millions d'euros**, bénéficie d'une **augmentation de crédits de 4,6 %** par rapport à 2012. Après les coupes budgétaires de ces dernières années, le présent projet de loi de finances témoigne ainsi de **l'attention nouvelle portée par le Gouvernement à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté.**

La maquette du programme reste pratiquement inchangée par rapport à celle de la loi de finances précédente.

1. La forte progression des crédits en faveur de l'accompagnement des familles

Les crédits de l'action « **Accompagnement des familles dans leur rôle de parents** » portent principalement :

- un cofinancement des services de médiation familiale, au côté des caisses d'allocations familiales, pour un montant de 1,9 million d'euros ;

- la contribution au financement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, pour un montant de 3,6 millions d'euros ;

- les subventions aux réseaux en faveur du conseil conjugal, du planning familial et des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial, pour un montant de 2,6 millions d'euros ;

- le financement de la carte « enfant famille » de la SNCF pour un montant de 1 million d'euros.

Les crédits alloués à cette action pour 2013 progressent de 5 millions d'euros pour financer les dispositifs de soutien en faveur des jeunes, principalement les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), auparavant portés par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Les PAEJ représentent **350 structures de proximité** offrant un accueil, un soutien et une médiation familiale pour les jeunes et les parents.

Votre rapporteure se réjouit que, malgré la contrainte budgétaire, les crédits destinés à soutenir les structures de médiation et d'écoute aux familles soient en augmentation.

2. La protection des enfants et des familles : des crédits en légère hausse, malgré l'absence de dotation au fonds national de protection de l'enfance

L'action « **Protection des enfants et des familles** » bénéficie d'une hausse de crédits de 1,6 % pour atteindre **229,5 millions d'euros**, soit une très large part des crédits du programme.

- Pour l'essentiel, ces crédits sont consacrés au **financement des mesures de protection juridique des majeurs** prononcées par le juge des tutelles, dans les conditions fixées par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le coût total de la protection juridique des majeurs prévu en 2013 s'élève à **222,6 millions d'euros**, en augmentation de 2,9 % par rapport à la loi de finances pour 2012.

- Le reste de la dotation est constitué :

- **des subventions aux associations nationales de protection de l'enfance**, pour un montant de 0,8 million d'euros, en augmentation de 0,1 million par rapport à 2012 ;

- **du financement du groupement d'intérêt public « Enfance en danger »** (Giped), qui gère le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, ainsi que l'observatoire du même nom. La contribution de l'Etat au Giped, qui complète celle des conseils généraux, s'établit à 2,3 millions d'euros en 2013, en augmentation de 0,1 million d'euros par rapport à 2012 ;

- de la subvention pour charges de service public à l'Agence française de l'adoption pour un montant de 3,2 millions d'euros, en augmentation de 0,5 million par rapport à la loi de finances pour 2012.

*

Votre rapporteure regrette vivement que, cette année encore, aucune subvention de l'Etat au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) ne soit budgétée au sein de ce programme, alors que l'aide sociale à l'enfance représente une charge annuelle de plus de 6 milliards d'euros pour les départements.

Le financement du fonds national de protection de l'enfance

Institué par l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) a une double vocation : compenser aux départements la charge résultant de l'application de la loi et favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme.

Les ressources du fonds sont constituées par **un versement de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale, et par **un versement annuel de l'Etat**, dont le montant est arrêté en loi de finances.

A la suite d'une longue bataille juridique et d'un arrêt du Conseil d'Etat en faveur des départements, le Gouvernement, qui avait annoncé son intention de ne pas créer le FNPE, a été contraint de publier le décret nécessaire à sa constitution. Depuis lors, il fait preuve d'une réelle mauvaise volonté à participer à son financement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Sénat, à l'initiative notamment de la commission des finances, a décidé de doter le FNPE à hauteur de **10 millions d'euros supplémentaires** pour l'année 2011, celui-ci disposant déjà de 30 millions versés par la Cnaf.

Au total, les recettes du fonds s'élevaient donc à 40 millions, mais le Gouvernement, par l'intermédiaire du comité de gestion du fonds, a choisi de répartir ces moyens sur trois années (2010, 2011 et 2012) et non sur une seule, sans lui apporter de ressources nouvelles. **Depuis lors, le FNPE n'a pas été abondé.**

Or, l'aide sociale à l'enfance représente, pour les conseils généraux, un coût de plus de 6 milliards d'euros chaque année. De plus, l'absence de dotation de l'Etat revient à laisser à la branche famille, déjà structurellement déficitaire, la part la plus importante dans l'abondement du fonds.

B. LE NOUVEL ÉLAN DONNÉ À LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

1. Une priorité politique qui trouve sa traduction budgétaire

Plus petit programme de la mission d'un point de vue budgétaire, celui consacré à l'« **Egalité entre les femmes et les hommes** » bénéficie d'une nouvelle dynamique, liée à **la création d'un ministère de plein exercice dédié aux droits des femmes** et à la formation du **premier Gouvernement paritaire** de l'histoire de la République.

Le **caractère interministériel et transversal de la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes** en est renforcé, comme en témoigne la tenue prochaine du comité interministériel aux droits des femmes.

La priorité donnée à cette politique trouve également sa traduction dans le budget 2013 puisque **le programme voit ses crédits augmenter de 3 millions d'euros (+ 14,7 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, pour atteindre **23,3 millions d'euros**.

2. La création d'un fonds budgétaire d'expérimentation

- La modernisation de l'architecture du programme, débutée dans la précédente loi de finances, se poursuit cette année avec **la création d'une nouvelle action 14 intitulée « Actions de soutien et d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes », dotée de 6,3 millions d'euros, correspondant à la création d'un fonds d'expérimentation.**

Répartition des crédits du programme n° 137 par action

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
Action n° 11 « Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale »	5,1	1,8	- 64,7 %
Action n° 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes »	14,5	14,5	0 %
Action n° 13 « Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes »	0,7	0,7	0 %
Action n° 14 « Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les homes « (nouveau) »	-	6,3	-
Total programme n° 137	20,3	23,3	+ 14,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le projet annuel de performance indique que ce nouveau fonds est destiné à « *mettre en œuvre des programmes de soutien et d'expérimentations*

et fonder les bases de nouvelles pratiques au service de l'égalité professionnelle et de la protection effective des femmes face aux violences.

« Il soutiendra la mise en place d'expérimentations, comme par exemple :

*« - tester différentes modalités d'intervention en milieu scolaire et dans les médias pour **lutter contre les stéréotypes de genre** ;*

*« - mettre en œuvre des mesures visant à favoriser **la polyactivité et la sécurisation des parcours professionnels** dans certaines branches professionnelles où l'emploi est à forte dominante féminine (propreté, services à la personne, commerce et distribution). »*

Le fonds financera également **l'observatoire national des violences faites aux femmes**, dont la création a été actée, à l'initiative du Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le harcèlement sexuel en juin dernier.

La nouvelle action 14 est financée par des abondements de crédits nouveaux, pour un montant de 3 millions d'euros, et par le transfert de crédits internes au programme, principalement issus de l'action 11 « Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale ».

Le fonds sera, par ailleurs, alimenté par la participation d'entreprises volontaires, par voie de concours et par des crédits du fonds social européen.

• En raison des transferts de crédits vers l'action 14, **la dotation de l'action 11 pour 2013 enregistre une très forte diminution, pour s'établir à 1,8 million d'euros.**

Ainsi, il apparaît que **deux actions auparavant financées ne le seront plus** : le prix de la vocation scientifique et technique, pour lequel une somme de 650 000 euros a été versée en 2012, et les contrats d'égalité et de mixité des emplois dans les entreprises, qui ont bénéficié d'une dotation de 800 000 euros en 2012.

Votre rapporteure regrette que la création du nouveau fonds d'expérimentation se fasse au détriment d'une action destinée à promouvoir la place de la femme dans les sphères professionnelle et publique.

3. Les subventions aux associations

• Les crédits de l'action 12 « **Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes** » restent constants en volume par rapport à 2012, à hauteur de **14,5 millions d'euros**.

Sur cette somme, **3,56 millions d'euros seront consacrés aux associations nationales**, têtes de réseau. Alors que quarante associations ont été financées en 2012 sur la dotation de la présente action, soixante-dix-sept devraient l'être en 2013.

(en millions d'euros)

Bénéficiaires	Nombre estimé de bénéficiaires	Montant
Subventions aux associations nationales dont :	77	3,56
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Fédération nationale Solidarité femmes (FNSF)	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Mouvement français pour le planning familial	1	Non défini (Convention en cours de discussion)
Collectif féministe contre le viol	1	0,31 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2012-2014)
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	0,23 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013)
Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles	1	0,04 (Convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013)

Source : ministère des droits des femmes

Le reliquat des crédits, soit 10,9 millions d'euros, servira à participer au financement de multiples associations locales, dont le travail sur le terrain est essentiel pour venir en aide aux femmes victimes de violence.

• Enfin, l'action 13 « **Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes** » voit ses crédits stabilisés à 0,7 million d'euros pour 2013. Il s'agit principalement des dépenses de fonctionnement courant (hors personnel) des délégations régionales aux droits des femmes.

Votre rapporteure se réjouit du nouvel élan politique impulsé en matière de droits des femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette égalité, acquise en droit, doit se concrétiser dans les faits et se manifester dans la vie quotidienne. Ces enjeux sont essentiels en termes à la fois d'acquis démocratique, de cohésion sociale et de performance économique.

C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES

1. Une architecture plus cohérente

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » constitue un programme support regroupant l'ensemble des crédits de soutien (charges de fonctionnement et de personnel) de ces politiques.

Il comprend en particulier les charges liées aux directions centrales, régionales et départementales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, ainsi que la participation de l'Etat au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS)¹.

Afin de rendre plus lisible la répartition des crédits en secteurs ministériels et permettre un pilotage plus optimal des fonctions support, **l'architecture du programme a été entièrement revue** dans le cadre du présent projet de loi de finances :

- les crédits de fonctionnement sont répartis en sept actions afin de mieux identifier les dépenses par destination ;

- les crédits destinés aux ARS sont regroupés en une seule action dédiée ;

- les crédits de masse salariale sont répartis en cinq actions afin de présenter plus clairement les moyens humains consacrés aux politiques relevant des différents ministères ;

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

Le programme 124 passe ainsi de **neuf à quatorze actions** distinctes.

¹ Les crédits consacrés aux ARS dans le cadre du programme 124 ne comprennent que les charges de fonctionnement, et non l'ensemble de la dotation aux ARS. En effet, les financements dédiés à leurs dépenses d'intervention sont portés par le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé ».

Architecture du programme 124

Architecture antérieure du programme 124		Nouvelle architecture	
01	Fonctions de pilotage et de contrôle	10	Fonctionnement des services
02	Statistiques et recherche	11	Systèmes d'information
03	Gestion des politiques sociales*	12	Affaires immobilières
04	Gestion des politiques sanitaires**	13	Certification des formations
05	Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins	14	Communication
06	Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	15	Affaires européennes et internationales
07	Financement des agences régionales de santé	16	Statistiques, études et recherche
08	Gestion des politiques du sport	17	Financement des agences régionales de santé
09	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative	18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé
		19	Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
		20	Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes
		21	Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement
		22	Personnels transversaux et de soutien
		23	Autres dépenses de personnel

* Cette action était auparavant subdivisée en 11 sous-actions

** Cette action était auparavant subdivisée en 5 sous-actions

2. Une hausse des crédits

Cette nouvelle architecture s'accompagne d'une hausse de crédits d'un peu plus de 5 %, la dotation pour 2013 s'élevant à 1,56 milliard d'euros. Pour mémoire, les crédits avaient diminué de 2,7 % entre 2011 et 2012.

Bien que l'identification des postes de dépenses en augmentation ou en diminution soit rendue difficile par la transformation de la maquette budgétaire, deux d'entre eux semblent contribuer plus particulièrement à la hausse des crédits :

- **les dépenses de personnel des directions**, qui représentent 82,4 % des crédits du programme et dont la dotation augmente de 12 millions d'euros ;

- **le financement des agences régionales de santé**, dont les crédits progressent d'environ 30 millions d'euros.

• L'évolution des dépenses de personnel

Pour 2013, **le plafond d'emplois est fixé à 11 157 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une diminution de 126 par rapport à 2012.**

Cette diminution s'explique par un certain nombre de non-remplacements. Même si la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été abandonnée, car correspondant à une logique trop mathématique sans rapport avec les besoins réels, des actions de réorganisation interne et de mutualisation des procédures permettent une rationalisation du fonctionnement des administrations, expliquant ainsi la diminution du plafond d'emplois.

Mais paradoxalement, la réduction du plafond d'emplois ne se traduit pas par la baisse des dépenses de personnel. Cette situation s'explique par deux principaux facteurs : la diminution du taux de vacance d'emploi (autrement dit, le nombre d'emplois rémunérés serait en permanence proche du plafond) et le processus de requalification des emplois dans le cadre des départs en retraite.

• L'évolution de la dotation de fonctionnement aux ARS

La subvention de l'Etat aux ARS est **en augmentation** pour l'exercice 2013, passant de 561,2 millions d'euros en 2012 à **591,1 millions**.

Cette évolution est cependant **le résultat de deux mouvements contraires** :

- des économies sur les dépenses de fonctionnement de l'ordre de 4,8 millions d'euros, dont 2,9 millions au titre de la réduction des effectifs et 1,9 million du fait de la réduction des charges de fonctionnement ;

- une hausse importante de la dotation (+ 34,7 millions d'euros) liée à des « *ajustements techniques* », tels que l'évolution du compte d'affectation spéciale Pensions, la prise en compte du glissement vieillesse technicité (GVT) et une réévaluation des dépenses locatives immobilières.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 70

(art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles et art. 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011)

**Financement de la prime exceptionnelle de fin d'année
versée aux bénéficiaires de certaines allocations
ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs**

Objet : Cet article a pour objet de mettre à la charge du fonds national des solidarités actives le financement, d'une part, de la prime de fin d'année versée aux allocataires du RSA et d'autres allocations de solidarité, d'autre part, pour une année supplémentaire, du « RSA jeunes » dans son intégralité.

I - Le dispositif proposé

- Le financement de la « prime de Noël »

Afin de renforcer la solidarité à l'égard des ménages les plus modestes, **la pratique d'une aide exceptionnelle de fin d'année**, dite « prime de Noël », a été instaurée en 1998.

D'abord destinée aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), elle a été étendue en 2000 à tous les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), ces deux derniers dispositifs étant devenus le revenu de solidarité active (RSA) en 2009. A travers l'ASS, la prime concerne également l'ensemble des bénéficiaires des allocations liées, à savoir l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation transitoire de solidarité (ATS).

La prime de Noël des allocataires du RSA est versée par les caisses d'allocations familiales, celle destinée aux allocataires d'autres prestations de solidarité est versée par Pôle Emploi.

Depuis 1997, les gouvernements successifs ont reconduit, année après année, ces deux composantes par voie réglementaire, sans jamais les budgéter en loi de finances initiale.

En application de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2011, la prime de Noël des allocataires du RSA est financée par le fonds national des solidarités actives (FNSA), sans que cette disposition n'ait changé quoi que ce soit à l'absence de budgétisation.

La prime de Noël versée aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et de l'ATS est, en revanche, traditionnellement financée par le fonds de solidarité (FDS), créé par la loi du 4 novembre 1982.

Dans un souci de sincérité budgétaire, le présent article inscrit à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles le principe du financement de la prime de Noël des bénéficiaires du RSA par le FNSA. Par coordination, l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2011 est abrogé.

En outre, à des fins de lisibilité et de simplicité du dispositif, l'article prévoit que **le FNSA prend en charge, à compter de 2013, le financement de la composante de la prime de Noël** jusque-là financée par le FDS.

Selon le projet annuel de performance, le coût de ces deux mesures pour le FNSA s'élèverait à **456 millions d'euros en 2013**, dont 394 millions au titre de la première composante et 71 au titre de la seconde.

Ces dépenses seront financées par l'accroissement de la recette fiscale dont bénéficie le FNSA. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 porte en effet le taux de la contribution sociale sur les revenus de placement et de patrimoine à 1,45 % contre 1,1 % actuellement.

• Le financement du « RSA jeunes »

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

En effet, le RSA comporte une partie « socle », prise en charge par les départements au titre de leur compétence en matière d'insertion, et une partie « activité », incombant à l'Etat *via* le FNSA.

Le « RSA jeunes »¹, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2010, déroge à cette règle puisque son financement, pour les années 2010, 2011 et 2012 a été intégralement pris en charge par le FNSA, alors même qu'une partie de son coût (la partie « socle ») aurait dû revenir aux conseils généraux.

Par exception aux dispositions de l'article L. 264-24 du code de l'action sociale et des familles, **le présent article prolonge, pour l'année 2013, le financement intégral du « RSA jeunes » par le FNSA.**

¹ Pour être éligible au « RSA jeunes », il faut être âgé de moins de vingt-cinq ans et avoir travaillé au moins deux ans sur les trois dernières années.

II - Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de votre rapporteure

- L'inscription du financement de la prime de Noël dans le code de l'action sociale et des familles et sa budgétisation en loi de finances initiale sont **des mesures bienvenues**. D'une part, elles permettent d'améliorer la lisibilité du dispositif et de se conformer à l'exigence de sincérité budgétaire. D'autre part, elles garantissent un financement pérenne aux deux composantes de cette aide puisque le FNSA voit, corrélativement, ses recettes augmenter.

Votre rapporteure regrette toutefois que les recettes du FNSA soient utilisées pour le financement de prestations qui ne relèvent pas directement de la politique d'insertion.

- Le « RSA jeunes » devrait, en toute logique, être financé par les départements pour sa partie « socle » et par l'Etat pour sa partie « activité ».

Or, la très faible montée en charge du dispositif, due aux conditions d'éligibilité particulièrement restrictives, ne permet pas de déterminer, de manière suffisamment fiable et précise, la part respective que représenteront, en régime de croisière les volets « socle » et « activité » du « RSA jeunes ».

Par conséquent, **il semble justifié de maintenir, pour l'année 2013, la dérogation aux règles de financement de droit commun.**

Toutefois, votre rapporteure estime que les derniers chiffres disponibles (moins de 10 000 bénéficiaires) montrent qu'il y a urgence à réformer le dispositif. La condition du nombre d'heures travaillées est en effet inadaptée à la réalité de la jeunesse française : comment, alors que le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 %, demander à un jeune - surtout à un étudiant - de justifier de deux années travaillées à temps complet ?

Malgré les réserves exprimées, votre rapporteure vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 70 bis

(art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale)

Elargissement du mécanisme de subrogation relatif aux indus de l'allocation aux adultes handicapés

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet d'étendre le mécanisme de subrogation relatif aux indus d'AAH aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Aujourd'hui, lorsqu'une personne bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) fait valoir son droit à un avantage de vieillesse ou d'invalidité, les caisses d'allocations familiales (Caf) continuent de lui servir l'AAH jusqu'à ce qu'elle perçoive effectivement l'avantage auquel elle a droit, sous réserve d'un reversement ultérieur du trop-perçu.

Pour la récupération des indus d'AAH, la loi prévoit que les Caf sont subrogées dans les droits des bénéficiaires vis-à-vis des organismes payeurs de ces avantages d'invalidité ou de vieillesse. Ce dispositif de subrogation n'est cependant pas applicable aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

Aussi, **le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement, vise à étendre ce mécanisme de subrogation aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles.** En conséquence, il modifie l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, dont l'avant-dernier alinéa régit le principe de subrogation.

II - La position de votre rapporteure

Cette mesure permettra d'assurer un meilleur recouvrement des indus d'AAH.

En conséquence, votre rapporteure vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 70 ter
(art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
de finances rectificative pour 2005)

**Elargissement du contenu de certains documents de politique transversale
aux expérimentations sociales**

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet d'étendre le contenu de certains documents de politique transversale aux expérimentations sociales.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

En application de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, le Gouvernement présente chaque année, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances, **des documents de politique transversale (DTP)** relatifs à des politiques publiques interministérielles, dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission.

Pour chaque politique concernée, par exemple « l'inclusion sociale » ou « la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », les DTP développent la stratégie mise en œuvre et les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils doivent également comporter une présentation de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place pour l'année en cours, l'année précédente et l'année à venir.

Alors que le recours à l'expérimentation peut constituer un levier structurant d'amélioration de la performance des politiques sociales, le présent article, issu d'un amendement du rapporteur spécial de la commission des finances, propose d'élargir **le contenu des deux DTP portant sur l'inclusion sociale et l'égalité entre les femmes et les hommes à la nature des expérimentations engagées ou prévues, à leurs résultats et aux moyens mobilisés.**

II - La position de votre rapporteure

Estimant que cette mesure est de nature à améliorer l'information du Parlement en matière d'expérimentation sociale, **votre rapporteure vous demande d'adopter cet article sans modification.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

Réunie le mercredi 31 octobre 2012 sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'audition de Mmes Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille et Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, sur le projet de loi de finances pour 2013.

Mme Annie David, présidente. - Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2013, nous recevons Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, ainsi que Mmes Dominique Bertinotti, Marie-Arlette Carlotti et Michèle Delaunay, ministres déléguées.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - Les crédits des missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Santé » s'élèvent à 14,464 milliards d'euros - respectivement 13,2 milliards et 1,3 milliard d'euros - soit plus de 500 millions d'euros de plus que la loi de finances initiale (LFI) pour 2012. Ils ne représentent bien sûr qu'une partie des dépenses de la collectivité dans ces domaines. Les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, en particulier les conseils généraux, interviennent dans des proportions bien supérieures.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social de 2013 sera de 8,7 milliards d'euros pour le champ du handicap, en croissance de 3,3 % par rapport à 2012. L'assurance maladie prend en charge, comme l'a récemment montré la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), une proportion importante des dépenses de prévention incluses dans l'Ondam, dote le fonds national de prévention et d'éducation sanitaire (FNPEs) de 490 millions d'euros et apporte son concours à la plupart des agences sanitaires financées par le programme 204.

En matière de tutelles et de curatelles, la part de l'Etat, inscrite au programme 106, représente 40 % du total des mesures prises en charge par les services mandataires, le reste étant financé en particulier par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et la branche vieillesse. De la même façon, le soutien à la parentalité bénéficie de concours financiers importants de la branche famille.

Dans la construction des différentes politiques publiques, tous ces leviers doivent être mobilisés. L'action sociale des organismes de sécurité sociale étant gérée par les partenaires sociaux, le dialogue pluriannuel avec eux passe par la convention d'objectifs et de gestion. L'enjeu est d'articuler des budgets différents, mais aussi des modes de gouvernance et de concertation différents.

La construction budgétaire des missions « santé » et « solidarité » est, cette année, sincère - certaines dépenses en loi de finances initiale pour 2012 avaient été sous-budgétisées. Ainsi des primes de Noël pour les bénéficiaires de minima sociaux, qui étaient versées chaque année sans être jamais inscrites dans le budget initial. Tout cela a été revu pour 2013, c'est l'une des explications de la hausse de 8,5 % des crédits consacrés à l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Il n'y a pas pour autant de hausse des crédits budgétaires, car le fonds national des solidarités actives (FNSA) se verra doté de 480 millions d'euros résultant d'une hausse des prélèvements sociaux sur le capital. Le rebasage des crédits du ministère permettra quant à lui de procéder aux dépenses indispensables de rénovation et d'entretien des systèmes d'information.

Notre budget, tout en préservant les moyens d'intervention, est rigoureux. Compte tenu de l'évolution spontanée de la dépense sociale, les crédits augmentent globalement, ce qui ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'économies, au contraire. Pour l'AAH, 8,4 milliards d'euros, de loin la principale dépense, le pilotage sera encore renforcé. Nous réduirons ainsi des différences entre départements qui ne s'expliquent pas par des spécificités locales.

Quant au financement des établissements médico-sociaux, les politiques de convergence aveugles, menées à la hache, ne seront pas poursuivies. Nous sommes attachés à un service de qualité.

La suppression du droit de timbre sur l'aide médicale d'Etat (AME) mettra fin à la dérive de soins hospitaliers coûteux, parce qu'entrepris trop tardivement, les personnes ayant renoncé aux soins.

Les dépenses de fonctionnement feront l'objet d'un effort particulier, elles baisseront de 7 %, dans l'administration centrale, les services déconcentrés et chez les opérateurs. L'objectif est de contribuer à la stabilisation des effectifs de l'Etat, compte tenu des créations de postes dans les secteurs prioritaires. Etant donné l'ampleur des réformes déjà réalisées dans notre domaine, l'effort sera cependant lissé sur la période. Le schéma d'emploi prévoit ainsi une réduction de 126 équivalents temps plein (ETP) par

rapport à 2012, grâce à des actions de réorganisation, de simplification des procédures et de mutualisation. Dans les ARS et les agences sanitaires, les effectifs diminueront de 133 ETP, sur un total de 11 974. Partout la baisse sera donc de l'ordre de 1 %.

La diminution des crédits de la mission « Santé » s'explique en large partie par ces efforts sur les dotations ainsi que par une rationalisation des fonds de roulement de divers établissements publics. C'est le cas du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), dont les 350 millions d'euros de réserves seront repris par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et par l'Etat. Il en ira de même pour le Centre national de gestion des essais des produits de santé (CeNGEPS) dont la dotation sera réduite de 7 millions d'euros.

Quant à la baisse de 35 millions des crédits du fonds d'intervention régional (FIR), elle sera compensée par une partie de la hausse de la fiscalité du tabac décidée en loi de financement, préservant ainsi les moyens de la politique de prévention. Le FIR pourrait en outre être abondé de 5 millions d'euros grâce à un amendement de Christian Paul au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, afin d'accroître les financements publics en faveur de la démocratie sanitaire.

Enfin, ce budget triennal sera marqué par des réformes d'ampleur. Les objectifs de redressement sont ambitieux. Ils visent à préserver nos moyens d'intervention dans la durée car il reste beaucoup à faire, comme ne manquera pas de le montrer la conférence sur la pauvreté des 10 et 11 décembre. Il faut continuer à améliorer l'efficacité de l'action publique. En matière de handicap, le chantier de la décentralisation, engagé lors des états généraux de la démocratie territoriale, aura des effets sur l'organisation de nos politiques. Dans le champ sanitaire, il conviendra d'élaborer une nouvelle stratégie nationale de santé, la loi de santé publique de 2004 n'ayant fait l'objet d'aucune actualisation depuis lors. Il s'agira de mieux articuler les priorités nationales et de mobiliser des moyens correspondants. En conséquence, la répartition des crédits telle qu'elle apparaît pour 2013 sera sans doute modifiée dans le courant des trois prochaines années.

C'est dans le cadre de cette nouvelle stratégie que s'inscrit la réorganisation des agences sanitaires, lancée dès cet automne. Il ne s'agit pas d'une énième étape de la révision générale des politiques publiques mais d'évaluer les missions exercées par ces vingt-trois agences ou opérateurs. Notre but est de restaurer la cohérence de l'action publique, gommer les doublons, réduire les coûts de coordination excessifs. C'est le sens de la mission que j'ai confiée conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et à l'Inspection générale des finances (IGF).

M. Dominique Watrin, rapporteur pour avis de la mission « santé ». - Je vous poserai dix questions.

Comment les inégalités territoriales de santé sont-elles prises en compte dans les dotations aux ARS ?

Quel est l'impact sur la santé publique des taxes dites comportementales ?

Selon les centres de santé, l'accord sur les dépassements d'honoraires autorise des tarifs deux fois supérieurs au tarif opposable. Leur communiqué du 26 octobre considère que l'accord « condamne à mort les consultations des spécialistes en centres de santé ». Qu'en pensez-vous ? Comment envisagez-vous la prise en charge des frais liés au tiers payant et à la coordination médicale dans ces centres ?

Vous avez annoncé un moratoire sur l'application du décret faisant disparaître le régime spécifique de sécurité sociale minière. Celui-ci n'est donc pas abrogé. Pensez-vous qu'il est possible de préserver la cohérence de cette offre de soins, aujourd'hui largement ouverte à toute la population, sans maintien de son équilibre financier, aujourd'hui apporté par le régime spécifique minier ?

La baisse des crédits des agences sanitaires imposera une réorganisation de leurs priorités. Quelle part prendrez-vous dans la définition de celles-ci ?

Cette baisse entraîne l'externalisation de certaines fonctions. Or, plusieurs agences semblent rencontrer des difficultés pour trouver une expertise extérieure. Comment faire ?

Que doit apporter la nouvelle vague de contrôle IGF-Igas sur le périmètre des agences sanitaires, alors qu'il existe déjà de nombreux rapports sur la question ? Les agences estiment que leurs missions respectives sont désormais bien définies, la coordination entre elles, bien établie.

Concernant les victimes de l'amiante, avez-vous des contacts avec le ministre de la justice pour accélérer les procédures en cours, afin que les employeurs coupables de fautes graves soient sanctionnés pénalement ?

Envisagez-vous la fusion de l'aide médicale d'Etat et de la couverture maladie universelle (CMU) comme le préconisent certaines associations, dont Médecins du monde ?

Que pensez-vous des difficultés d'accès aux soins rencontrées par les travailleurs pauvres sous statut précaire ?

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - *Vous connaissez mieux que quiconque la question des inégalités régionales en matière de santé : votre région est directement touchée. La réduction des inégalités territoriales comme sociales sera un élément clé des plans régionaux de santé (PRS) mis en œuvre par les ARS. Les crédits sont regroupés dans le FIR et leur allocation se fonde sur un ensemble de critères démographiques et sociaux. Ainsi la région Nord-Pas-de-Calais reçoit une dotation supplémentaire de 360 000 euros. D'autres régions, symétriquement, reçoivent moins...*

M. Dominique Watrin, rapporteur pour avis de la mission « Santé ». - *A combien s'élève l'enveloppe totale ?*

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - *A 9,4 millions d'euros, la dotation supplémentaire représentant ainsi une majoration de 3,8 %.*

A propos des centres de santé, l'analyse faite sur les dépassements d'honoraires est erronée. Par définition, dans ces centres, les dépassements d'honoraires sont rares... Si des médecins de secteur II ont des consultations dans ces centres de santé, ils y pratiquent des tarifs opposables. L'accord n'incite pas tous les médecins à pratiquer jusqu'à deux fois le tarif de la sécurité sociale ! Il précise que, si des dépassements jusqu'à deux fois le plafond de la sécurité sociale sont acceptables, les médecins ne peuvent cependant augmenter le niveau de leur dépassement. Le risque évoqué par le communiqué des centres de santé n'existe donc pas.

Le régime minier devrait, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, connaître une aggravation de son déficit, qui atteindra environ 90 millions d'euros en 2013 contre 72 millions en 2012. Les besoins de trésorerie devraient avoisiner les 800 millions d'euros, ce qui nous conduit à proposer dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale une mesure exceptionnelle, autorisant l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) à accorder un concours supplémentaire maximal de 250 millions d'euros. J'ai souhaité que le décret d'août 2011 fasse l'objet d'un moratoire, afin que le dialogue avec les syndicats et les élus fasse émerger des solutions. J'ai chargé M. Jean Bessière, l'ancien directeur général adjoint de la direction du travail, d'une mission sur cette question.

Les agences contribuent à l'effort global d'économies. Mais elles conservent une trésorerie et travailleront sur leur fonds de roulement. J'attends les résultats de la mission des deux inspections d'ici deux à trois mois. Néanmoins, il est clair que les agences doivent encore faire des efforts de coordination et que certaines de leurs missions ne sont pas clairement identifiées. N'y voyez pas une approche de type RGPP. Il est simplement nécessaire de mieux définir les missions et l'articulation avec l'administration centrale. Des rapports de l'IGF ou du Conseil d'Etat ont indiqué que des progrès restaient à accomplir dans le pilotage. Il y a lieu de s'interroger sur la politique de ces dernières années consistant à déléguer à des opérateurs extérieurs des pans entiers de la politique de santé. Est-ce la meilleure solution, du point de vue juridique, opérationnel, financier ?

Je suis très attentive à la situation des victimes de l'amiante. A la suite de la décision de la cour d'appel de Douai, j'ai tenu très vite à leur garantir que les sommes n'auront pas à être remboursées, afin qu'elles ne soient pas victimes une deuxième fois ! De plus, j'ai demandé que l'instruction des dossiers soit accélérée.

Je connais les arguments en faveur d'une éventuelle fusion de l'aide médicale d'Etat (AME) et de la couverture maladie universelle (CMU), sujet qui sera abordé lors de la conférence sur la lutte contre la pauvreté. Je suis réservée sur cette idée. Le premier dispositif s'adresse aux étrangers en situation irrégulière, le second, aux Français et aux étrangers en situation régulière. La CMU de base n'est pas attribuée selon un pur critère de revenu mais selon la situation de la personne - même si, bien sûr, ces deux éléments se recoupent souvent. La fusion comporterait des difficultés. Le panier de soins n'est pas le même. L'un des dispositifs relève uniquement de l'Etat quand l'autre est assimilable à une assurance sociale et doit continuer à l'être. Il convient de garantir les droits de tous, or la fusion n'est pas en elle-même porteuse de nouveaux droits.

Je suis extrêmement sensible au cas des travailleurs pauvres en situation précaire. C'est l'une des raisons pour laquelle, dans l'accord sur les dépassements d'honoraires, j'ai fait en sorte que des garanties nouvelles soient apportées aux personnes en grande difficulté. Des bénéficiaires de la CMU se voient en effet imposer des dépassements d'honoraires, ce qui est contraire à la loi ! L'accord prévoit l'extension de la consultation au tarif de la sécurité sociale à cinq millions de personnes supplémentaires, les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Cela concerne directement les travailleurs pauvres.

M. Dominique Watrin, rapporteur pour avis de la mission « Santé ». - *S'agissant de l'amiante, avez-vous des contacts avec la ministre de la justice ? L'instruction est bien lente et des associations de victimes demandent une accélération des procédures pénales. Elles voient l'exemple de l'Italie où les résultats ont été intéressants.*

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - *Ma compétence porte sur l'accélération des instructions des dossiers devant le Fiva. La garde des Sceaux est soucieuse de l'état des procédures pénales... dans lesquelles nous ne pouvons toutefois pas interférer. Votre question renvoie plus généralement au problème de la longueur des procédures en matière sanitaire, problème sur lequel nous devons réfléchir.*

Mme Catherine Génisson. - *Je me réjouis de constater, madame la ministre, votre volonté de prendre en compte les inégalités territoriales. Le projet de loi de financement nous donnera peut-être l'occasion d'envisager un système de péréquation car celui mis en place entre 1997 et 2002 avait été positif.*

M. Jean-François Husson. - *C'était la belle époque !*

Mme Catherine Génisson. - *Le problème des compétences des différentes agences s'est posé dès leur création et il demeure. Certains sujets sont négligés par toutes, d'autres sont traités par plusieurs. La mission conjointe sur les agences se contentera-t-elle d'une approche quantitative ou abordera-t-elle aussi des aspects plus qualitatifs ? Au travers de ces agences,*

ne sommes-nous pas dépossédés, au profit de la seule approche technique, de questions éminemment politiques ?

Mme Patricia Schillinger. - *Quid de la prévention du diabète, du cancer du sein ou de l'obésité dans le budget et dans la politique de lutte contre les inégalités territoriales ?*

M. Jacky Le Menn. - *Que recouvre plus précisément cette démocratie sanitaire pour laquelle le FIR sera abondé de 5 millions d'euros ? Nous sommes souvent interrogés sur ce sujet.*

M. Claude Jeannerot. - *Les structures intervenant dans le domaine de la gérontologie se multiplient. Nous avons créé les centres locaux d'information et de coordination (Clic) qui devaient être des guichets uniques au service des familles touchées. Depuis lors ont été créés les réseaux gérontologiques animés par les ARS. Il y a aussi les maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (Maia). La répartition des rôles entre les ARS et le conseil général devient opaque et il faut remettre de l'ordre dans tout cela. La prochaine loi sur la décentralisation en donnera peut-être l'occasion ?*

M. Alain Milon. - *Vous n'avez pas mentionné les différents plans : Alzheimer, cancer, boulimie, addictions. Je suppose qu'ils sont abondés ? Allez-vous mener une campagne en faveur de la vaccination ? Nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à la refuser. Et certains s'emploient à attiser les craintes...*

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - *L'idée de péréquation méritera d'être réétudiée. Mais lorsque nous donnons plus à certaines régions et moins à d'autres, c'est déjà une forme de péréquation. Nous devons sans doute mieux identifier les objectifs, dont la réduction des inégalités, à côté d'objectifs strictement sanitaires.*

J'en viens aux agences. L'approche doit être à la fois quantitative et qualitative. Les actuels chevauchements de compétences ne favorisent pas l'identification des missions. La pharmacovigilance relève de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), la toxicovigilance est assurée par l'Institut de veille sanitaire (InVS). Les citoyens doivent pouvoir comprendre le système, la décision devant demeurer politique, éclairée par l'expertise technique.

Comment faire vivre concrètement la démocratie sanitaire ? La loi de 2002 a ouvert aux associations de patients le droit, par exemple, de siéger dans un certain nombre d'organismes. Il faut à présent débloquer des moyens afin qu'elles puissent exercer ces nouveaux droits sans être soutenues par l'industrie pharmaceutique. La démocratie a un coût ! Un amendement au projet de loi de financement traite de cette question. La loi de 2002 a mis en avant des droits individuels, il convient à présent d'en venir aux droits collectifs.

La loi de santé publique qui vous sera soumise en 2013 actualisera celle de 2004, proposera de nouvelles avancées sur ces questions et fixera nos priorités. Je précise à M. Milon que les grands plans sont financés dans le budget 2013... Je partage sa préoccupation sur la vaccination, d'autant que l'on observe la recrudescence de certaines maladies. Il pourrait par exemple y avoir davantage de vaccination rougeole-oreillons-rubéole (ROR). Pour ma part, j'ai invité le personnel soignant à se vacciner contre la grippe ; non seulement pour l'exemple, mais parce que ces agents sont au contact de personnes fragiles. Faut-il une campagne de communication ? Nous devons au moins rappeler les enjeux de la vaccination.

Je précise à M. Jeannerot qu'en plus de la loi sur la décentralisation, un travail spécifique sera engagé entre l'Etat et les départements, sur ensemble des allocations universelles. La multiplicité des structures aboutit à un manque de lisibilité. Pour autant, les ARS doivent avoir une vision globale et travailler à un projet transversal, à la fois sanitaire et social, pour les personnes âgées. Elles se sont, jusqu'à aujourd'hui, concentrées sur la mise en place de schémas d'organisation. Il faut engager cette seconde étape. Je souhaite davantage de coopération entre ces agences et les élus, en particulier départementaux. C'est l'articulation des responsabilités qui nous fera avancer. Sans doute faut-il simplifier, en particulier le financement des Ephad, mais il faut surtout que soient mieux identifiés les objectifs communs.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie. - *Il n'y a pas superposition des structures mais il convient, en effet, de les coordonner, et d'en simplifier le financement. Il faut articuler les Maia avec les CLIC, qui, sur le terrain, présentent une grande variété. Certains CLIC sont très performants, d'autres se résument à un numéro de téléphone... Les Maia que j'ai visitées sont celles qui ont été les premières créées sur le territoire, elles sont déjà bien en symbiose avec les centres locaux. Les réseaux gérontologiques sont eux aussi très hétérogènes.*

Le dispositif Maia va être réévalué dans le cadre du plan Alzheimer. Le comité de suivi est convenu de pérenniser ce qui est intéressant et de mettre un terme à ce qui ne marche pas. J'ai la conviction que le dispositif Maia fonctionne, mais on ne peut dire aujourd'hui s'il doit être généralisé. Il faudra aussi une coordination, ainsi que l'a souligné Marisol Touraine, entre le sanitaire et le médico-social - je songe aux parcours Paerpa, pour les personnes âgées en risque de perte d'autonomie. Vous savez que nous travaillons à un projet de réforme de la prise en charge de l'avancée en âge. Tous les acteurs nous conjurent de nous garder d'ajouter une strate supplémentaire mais aussi, ce qui peut paraître contradictoire, de tenir compte des initiatives locales, très disparates. Il s'agit pour nous, je le répète, de rendre les choses plus lisibles et de coordonner pour assurer l'égalité républicaine.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. - Mme Schillinger m'a interrogée sur la place de la prévention. C'est dans le cadre du projet de loi de finances que l'enjeu est sensible, puisque c'est là que figurera l'essentiel du financement. Nous avons néanmoins souhaité autoriser les financements croisés, car il serait paradoxal d'écarter totalement la sécurité sociale. Comment tout à la fois considérer que la prise en charge médicale doit rémunérer une part de prévention, mettre en place des parcours de soins et considérer que la sécurité sociale n'a pas à intervenir ? D'où ces possibilités de financement dual.

Mme Annie David, présidente. - J'en viens à la mission « Solidarité, insertion et égalités des chances », sur laquelle je vous poserai quelques questions, au nom de la rapporteure pour avis des crédits de la mission, Mme Archimbaud, qui ne pouvait être parmi nous.

La première série de questions porte sur le programme 157, relatif au handicap. L'AAH a été revalorisée de 25 % au cours du précédent quinquennat, mais dans le même temps a été introduite, par voie réglementaire, la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi », qui a eu pour effet d'exclure du bénéfice de l'AAH des personnes handicapées jusqu'alors éligibles. Comptez-vous revenir sur cette réforme ?

La loi du 28 juillet 2011 prévoyait que des conventions d'objectifs et de moyens seraient signées avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) afin de leur garantir une certaine stabilité financière. Mais les décrets d'application n'ont pas été pris. Comptez-vous y remédier ?

L'acte III de la décentralisation, enfin, remettra-t-il en cause le statut de groupements d'intérêt public (GIP) des MDPH ? Certaines associations comme l'association des paralysés de France (APF) n'ont pas été conviées à la concertation annoncée. Envisagez-vous de les y associer, comme cela est leur souhait ?

La deuxième série de questions porte sur le programme 304, relatif à la lutte contre la pauvreté. La contribution de l'Etat au fonds national de solidarité active (FNSA) diminue, en 2013, de 30 %. Ce recul s'explique, pour bonne part, par la diminution de la prévision de dépenses au titre du RSA jeunes : la condition du nombre d'heures travaillées posée par le précédent gouvernement, en décalage avec les réalités, a conduit à l'échec. Pourquoi, dès lors, n'avoir pas remis à plat le dispositif ?

Il est prévu, enfin, que le FNSA prenne en charge la prime de Noël. Est-ce bien là le rôle du fonds, dont les ressources sont de surcroît en diminution ?

Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. - La notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi », qui a été ajoutée au guide des barèmes, concerne les handicapés dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. Cet outil est utile pour servir l'objectif de

Gouvernement d'aider les allocataires de l'AAH à définir un parcours d'autonomie, et de les accompagner. Il permet d'homogénéiser les pratiques, très disparates, pour assurer l'équité territoriale, mais aussi, grâce à un contrôle ramené à deux ans au lieu de cinq, de mieux adapter l'accompagnement. Je puis vous affirmer que nous ne l'utiliserons pas comme outil comptable, mais bien pour accompagner les handicapés dans leur parcours de vie.

Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (Cpom) étaient prévues par la loi de juillet 2011, que nous devons à l'initiative de votre collègue Paul Blanc, pour améliorer le fonctionnement des MDPH, qui furent un apport de la loi de 2005 mais sont désormais embouteillées ; leurs statuts hybrides peuvent aussi être source de disparités territoriales. Les décrets n'ont jamais été pris. Ils le seront pour la plupart, et au plus vite ; nous y travaillons. Nous attendrons, en revanche, pour ce qui concerne les Cpom, car le troisième train de la décentralisation est en route : n'anticipons pas sur une réflexion à laquelle vous serez largement associés. D'autant que nous avons rempli nos engagements à l'égard des MDPH : les 62,8 millions d'euros destinés à leur fonctionnement seront versés, alors que leur situation était bloquée depuis huit ans.

Le statut de GIP ? Le Président de la République a déclaré qu'il entendait confier la politique du handicap et de la dépendance aux départements, ce qui a suscité bien des remous parmi les associations. Qu'elles sachent que nous entendons travailler avec tous les acteurs, mais que l'Etat, comme les collectivités, ne peut se satisfaire d'être aussi peu présent dans les instances décisionnelles, alors même qu'il est le payeur. Les associations n'ont pas manqué d'interpeller chacun pour dire leurs inquiétudes : elles craignent que leur rôle cesse d'être décisionnel pour n'être plus que consultatif. Il faut leur faire comprendre que nous sommes décidés à avancer ensemble, pour peu que le pouvoir soit partagé au sein des MDPH.

Le programme 304 s'adresse aux plus précaires et aux plus démunis. Nous en avons maintenu les moyens. Nous entendons travailler à une politique cohérente, juste, dynamique de lutte contre la pauvreté, conforme à l'engagement du Président de la République tel que l'a rappelé le Premier ministre dans son discours de politique générale. On ne saurait se résigner à voir augmenter la pauvreté dans notre pays. Un plan quinquennal abordera l'ensemble des problèmes : les minima sociaux seront remis à plat, avec l'objectif d'assurer un meilleur accès aux droits, une meilleure adéquation entre les besoins et l'existant. L'échec du RSA jeunes est emblématique. Alors qu'il devait toucher 130 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans, seuls 8 000 y ont accès. Notre ambition est bien d'améliorer l'accès aux droits, notamment celui de la jeunesse, qui nous est une priorité. Lors de la conférence des 10 et 11 décembre, nous fixerons des objectifs et des échéances.

La prime de Noël est chaque année promise, mais pour la première fois elle est inscrite au budget ; et financée, à hauteur de 465 millions, grâce à une hausse de 0,35 point des prélèvements sociaux sur le capital, qui ira au FNSEA. C'est un choix politique. Celui de conforter notre modèle de solidarité ; cette prime, qui sera étendue aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité, en est une composante.

M. Jean Desessard. - *Vous avez usé, en évoquant les MDPH, de deux termes qui m'ont surpris : embouteillés, avez-vous dit, et statut hybride. Mais lors de notre débat sur la proposition de loi relative aux MDPH, tout le monde s'est déclaré plutôt satisfait de ces structures, hors le problème du transfert des personnels. Et la proposition de loi a été adoptée, si je ne me trompe, à l'unanimité. Je suis donc surpris, à quelques mois de cela, de vos propos.*

Mme Annie David, présidente. - *La proposition de loi de 2011 faisait suite au constat des départements que les MDPH, institutions très attendues...*

M. Jean Desessard. - *...manquaient de moyens.*

Mme Annie David, présidente. - *...mais présentaient aussi des problèmes de structure, conduisant notamment à un traitement trop lent des dossiers.*

Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. - *C'est bien à l'embouteillage des dossiers, en effet, que je faisais allusion. Il est hors de question, monsieur le sénateur, de mettre en cause les MDPH. Nous voulons tout au contraire les renforcer, les crédits pour 2013 en témoignent. C'est pourquoi nous les incluons dans le paquet décentralisation qui sera discuté avec les présidents de conseils généraux. Ce qui ne va pas, c'est que l'Etat et le département passent à la caisse, tandis que les associations ont tous les pouvoirs. Elles s'inquiètent de la décentralisation, il faut les rassurer, il n'est pas question de revenir en arrière ni de leur retirer des pouvoirs.*

Nous voulons résorber les inéquités territoriales, aussi, car tous les départements n'ont pas les mêmes moyens. Dans le cadre du débat sur la décentralisation, les associations auront leur mot à dire.

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille. - *Les CAF avancent les prestations. Or l'instruction des demandes débouche parfois sur une réponse négative. La Cour des comptes reproche aux caisses le montant des indus, alors que l'embouteillage des dossiers en est largement responsable. Il faut donc perfectionner les choses.*

M. Dominique Watrin, rapporteur pour avis de la mission « santé ». - *Mais la révision à deux ans au lieu de cinq est-elle bien faite pour désembouteiller ? Elle donnera plus de travail aux MDPH, et coûtera plus cher. Quel intérêt quand on sait, de surcroît, que le handicap n'est pas souvent réversible ?*

Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. - C'est un outil utile pour un meilleur accompagnement, et c'est pourquoi, encore une fois, loin de toute intention d'en faire un outil comptable, nous le conservons.

Mme Annie David, présidente. - Nous vous remercions.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 21 novembre 2012**, sous la **présidence de Mme Annie David, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport pour avis de Mme Aline Archimbaud sur le projet de loi de finances pour 2013, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue l'un des principaux piliers budgétaires de la politique sociale mise en œuvre par l'Etat. Composée de cinq programmes au poids budgétaire très inégal, elle traite aussi bien de la politique du handicap, de la lutte contre la pauvreté que de l'égalité entre les femmes et les hommes ou du fonctionnement des administrations sociales.

Elle ne couvre cependant pas l'ensemble de l'action de l'Etat dans le champ social puisque d'autres missions - je pense en particulier à la mission « Travail et emploi » et à la mission « Egalité des territoires, logement et ville » - concourent également à la politique nationale en faveur de l'inclusion sociale.

Le budget de cette mission pour 2013 s'élève à 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 5,6 % par rapport à 2012.

Cette augmentation résulte principalement d'un effort budgétaire significatif en faveur de la politique du handicap ainsi que du dynamisme des programmes relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes et au financement des administrations sociales.

A contrario, le programme de lutte contre la pauvreté enregistre une importante baisse de ses crédits qui, certes, est la conséquence de rentrées fiscales plus importantes mais qui, en termes d'affichage politique, n'est pas satisfaisante en période de crise.

Le programme « Handicap et dépendance », qui concentre à lui seul plus de 80 % des crédits de la mission, est doté de 11,2 milliards d'euros pour 2013, soit une augmentation de 6,3 % par rapport à cette année.

Ces moyens significatifs sont majoritairement destinés à financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui a pour objet de garantir aux personnes handicapées un minimum de ressources d'existence. Pour l'exercice 2013, les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 8,4 milliards d'euros, soit une hausse de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012, sous le double effet de l'accroissement du nombre

de bénéficiaires, qui devrait dépasser le million en 2013, et des suites de la dernière tranche de revalorisation de son montant, intervenue en septembre dernier.

Malgré cet important effort financier, je regrette que le Gouvernement n'ait pas réexaminé le contenu de la réforme des conditions d'attribution de l'AAH mise en œuvre par la précédente majorité au cours de l'année 2011.

Partant du constat, bien réel, de pratiques très différentes en matière d'appréciation de la « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » de la part des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), cette réforme visait non seulement à réduire les disparités territoriales, mais aussi et surtout à endiguer l'évolution, particulièrement dynamique ces dernières années, du nombre de bénéficiaires de l'AAH.

Ainsi, la nouvelle définition de la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi », plus restrictive, exclut de facto du bénéfice de l'allocation des personnes anciennement titulaires.

Qui plus est, l'éligibilité à l'allocation pour les bénéficiaires présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % est désormais réexaminée tous les deux ans, mesure totalement inepte au vu de l'engorgement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Bien sûr, il ne s'agit pas de remettre en cause les objectifs, parfaitement louables, d'harmonisation des pratiques et d'équité territoriale, mais je ne peux admettre qu'une telle réforme conduise à un nivellement par le bas dans l'attribution de l'AAH ainsi qu'à des difficultés de fonctionnement supplémentaires pour les MDPH.

Le programme retrace également la contribution de l'Etat au financement des MDPH, laquelle s'élève à 62,8 millions d'euros pour 2013, soit une augmentation de 7,8 % par rapport à 2012. Je me félicite de cette hausse, à l'heure où les MDPH peinent à disposer des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, ainsi que l'ont mis en évidence nos collègues Claire-Lise Champion et Isabelle Debré dans leur rapport sur l'application de la loi Handicap de 2005.

Enfin, 2,6 milliards d'euros sont consacrés au fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (Esat), montant stable par rapport à celui prévu pour 2012.

Ainsi que nous l'a indiqué la ministre lors de son audition, il n'est pas prévu de nouvelles créations de places dans ces structures l'année prochaine, priorité étant donnée aux places déjà autorisées. Ce choix, dicté par les contraintes budgétaires actuelles, met, il est vrai, fin à la dynamique engagée ces dernières années en matière de création de places.

J'en viens maintenant au programme « Lutte contre la pauvreté », qui regroupe à titre principal les crédits destinés au financement de la partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et de l'économie sociale et solidaire. Ce programme phare de la mission accuse un nouveau recul : de 453 millions d'euros en 2012, les crédits passent à 404 millions en 2013, soit une baisse de 10,9 %.

Plus de 90 % des crédits du programme sont consacrés au financement du « RSA activité » au moyen d'une subvention d'équilibre de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA), qui s'établit à 373 millions d'euros pour 2013, en diminution de 48,8 millions d'euros par rapport à 2012.

Cette baisse de la subvention de l'Etat est présentée comme la conséquence directe de l'augmentation corrélative des recettes fiscales du FNSA prévue par le PLFSS pour 2013 (passage de 1,1 % à 1,45 % du taux de la contribution sociale sur les revenus de placement et de patrimoine). Je ne peux cependant me satisfaire de cette seule explication d'ordre technique, s'agissant d'un dispositif particulièrement symbolique et nécessaire en temps de crise économique.

Cela fait en effet plusieurs années que, face à la sous-consommation des crédits du « RSA activité », l'Etat diminue sa propre contribution et utilise les réserves du FNSA pour financer d'autres prestations comme la prime de Noël. Depuis sa création en 2009, le FNSA a fait l'objet d'une programmation budgétaire défailante qui résulte d'hypothèses trop optimistes quant à la montée en charge du « RSA activité », dont il faudra bien, un jour, tirer les conséquences.

Le nombre effectif d'allocataires du RSA est toujours resté largement en deçà des prévisions initiales. Alors que le dispositif devait concerner plus de 3,5 millions de personnes dont 2,2 millions de travailleurs pauvres, on comptait, au 31 décembre 2011, 1,8 million d'allocataires du RSA, dont seulement 477 000 au titre du « RSA activité » et 229 000 au titre du « RSA socle et activité », ce qui témoigne d'un fort taux de non-recours à la prestation.

Le rapport remis, en décembre 2011, par le comité national d'évaluation du RSA, permet de chiffrer et d'analyser ce différentiel entre le nombre de bénéficiaires et le public cible. Il apparaît que, si le non-recours au RSA en général s'établit à environ 50 % en moyenne, il est plus particulièrement marqué pour sa partie « activité » : 68 % des bénéficiaires potentiels du « RSA activité » n'ont en effet pas recours à l'allocation, contre seulement un tiers pour le RSA socle. Près de quatre ans après son lancement, le « RSA activité » n'a donc pas trouvé son public.

Les causes sont connues : la trop grande complexité du dispositif, l'information insuffisante des bénéficiaires potentiels, la réticence que leur inspire un mécanisme jugé « socialement disqualifiant ».

Au vu de ce constat, je souhaite que la Conférence sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, prévue pour les 10 et 11 décembre prochain, soit l'occasion de proposer une refonte du dispositif du « RSA activité ». Cette conférence devra également poser la question de l'avenir du « RSA jeunes » qui, on le sait, est un échec, la condition des deux années travaillées à temps complet étant totalement inadaptée à la réalité de la jeunesse française.

Le programme « Lutte contre la pauvreté » propose également une présentation rénovée des crédits concourant au développement et à la promotion de l'économie sociale et solidaire (ESS), rendant compte de la volonté du Gouvernement de doter cette politique publique d'une plus grande visibilité et de nouvelles ambitions avec la nomination d'un ministre délégué dédié à ce domaine. Je me réjouis de cette évolution qui témoigne d'une meilleure prise en compte, par les pouvoirs publics, de la plus-value apportée par l'ESS à la richesse et à la solidarité nationale.

Les crédits alloués pour 2013, d'un montant de 5 millions d'euros, sont destinés à soutenir les acteurs de terrain (coopératives, régies de quartiers, associations intermédiaires, etc.) qui, comme je le constate dans mon département de Seine-Saint-Denis, font un travail remarquable d'insertion sociale et professionnelle.

Enfin, le programme accueille les crédits dédiés à la politique de soutien à l'aide alimentaire, précédemment portés par la mission « Egalité des territoires, logement et ville ». La dotation pour 2013, qui s'élève à près de 23 millions d'euros, doit permettre l'achat de denrées alimentaires et participer au financement des associations intervenant dans ce domaine.

A cet égard, je rappelle que l'aide alimentaire, en France, permet chaque année la fourniture de 800 millions de repas à environ trois millions de personnes. Dans le contexte d'augmentation de la pauvreté, la précarité alimentaire constitue un enjeu de plus en plus prégnant au même titre que l'accès au logement et à l'emploi.

Je ne peux terminer cette présentation sans évoquer trois autres programmes qui, en 2013, verront leurs crédits augmenter.

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » poursuit simultanément trois objectifs : la protection juridique des majeurs, le soutien à l'exercice des fonctions familiales et parentales, le financement de groupements d'intérêt public dans les domaines de l'adoption internationale et de la protection de l'enfance.

Doté pour 2013 d'environ 245 millions d'euros, ce programme bénéficie d'une augmentation de crédits de 4,6 % par rapport à 2012. Après les coupes budgétaires de ces dernières années, le projet de la loi de finances pour 2013 témoigne ainsi de l'attention nouvelle portée par le Gouvernement à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté.

Je regrette cependant que, cette année encore, aucune subvention de l'Etat au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) ne soit budgétée au sein de ce programme, alors que l'aide sociale à l'enfance représente une charge croissante pour les départements.

Plus petit programme de la mission, celui consacré à l'« Egalité entre les femmes et les hommes » bénéficie lui aussi d'une nouvelle dynamique, liée à la création d'un ministère de plein exercice dédié aux droits des femmes. Ses crédits augmentent de 3 millions d'euros par rapport à 2012, pour atteindre 23,3 millions. Cette hausse s'explique principalement par la création d'un fonds de financement d'expérimentations en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, dont on peut toutefois regretter qu'il capte une partie des financements destinés à des actions de promotion déjà mises en place.

Le nouvel élan politique impulsé en matière de droits des femmes se traduit aussi par l'arrêt de la baisse des subventions aux associations nationales : 3,5 millions d'euros leur seront versés l'année prochaine.

Quant au programme « Conduite et soutien », qui porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations sociales, il voit ses crédits augmenter de 5 %, principalement à destination du financement des agences régionales de santé.

Au final, les crédits 2013 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » traduisent la volonté du Gouvernement de conduire une politique de solidarité et de justice sociale, tout en poursuivant l'objectif de redressement des comptes publics. Je vous propose donc de donner un avis favorable à leur adoption, ainsi qu'aux articles rattachés.

M. Jean-Noël Cardoux. - *Je vous remercie pour ce rapport important, qui ouvre des pistes, et voudrais intervenir sur trois points très précis.*

Le premier concerne les MDPH. Comme vous le soulignez, il est totalement inepte de faire repasser, tous les deux ans, devant les CDAPH les dossiers de personnes dont le taux d'incapacité se situe entre 50 % et 79 %. On sait bien qu'à un tel niveau d'incapacité, il est peu probable, sauf cas très particuliers, que la situation ait évolué sur une telle période. Je pense qu'il faudrait réfléchir à une simplification du fonctionnement des CDAPH parce que leurs réunions sont de véritables marathons pour tous les participants, qu'ils soient associatifs ou élus. Dans mon département, nous avons essayé de trouver des méthodes alternatives, qui permettent d'aller beaucoup plus vite dans la prise de décision et la notification.

Le deuxième point concerne le RSA et plus particulièrement le « RSA activité ». Je partage votre constat. C'est un système qui ne fonctionne pas, du moins qui fonctionne mal, comme pour le « RSA jeunes ». Bien sûr, vous faites allusion à un problème de communication et d'information, mais aussi aux réticences de certains bénéficiaires potentiels face à ce dispositif. J'ajouterai qu'il y a un problème de fond, constaté sur le terrain. Quand on entre dans le « RSA activité », simultanément, un certain nombre d'avantages

légaux ou extra-légaux attachés tombent. C'est en effet dissuasif pour certains allocataires. Il faudrait mener une véritable réflexion sur ce sujet.

Le troisième point sur lequel je souhaitais intervenir porte sur l'aide alimentaire. De nombreuses associations intervenant dans ce domaine (le Secours populaire, le Secours catholique, la Banque alimentaire...) m'ont alerté sur la diminution voire, à terme, la suppression de la dotation européenne, dont elles bénéficiaient jusqu'à présent. Une solution intermédiaire a été trouvée l'année dernière, pour essayer d'amortir le processus mais celle-ci n'est valable que pour un an. L'année prochaine, les associations ne percevront plus rien de l'Union européenne. Il s'agit d'un véritable problème auquel nous devons faire attention parce que nous serons bientôt confrontés à des ruptures d'approvisionnement dans certaines régions, ce qui risque d'être dramatique.

M. Georges Labazée. - *Comme mon collègue, je m'inquiète des dispositions que compte prendre la Commission européenne, en particulier sous la pression de l'Allemagne, sur les mécanismes de subventionnement aux associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire, lesquelles iraient dans le sens d'une suppression. Je souhaite, madame la rapporteure, que vous puissiez utiliser la tribune du Sénat pour assurer le Gouvernement de notre soutien sur la démarche qui est la sienne dans le cadre des négociations actuellement en cours entre les Etats membres. J'ai récemment assisté, dans mon département, à une assemblée de la Banque alimentaire au cours de laquelle tous les participants ont exprimé leur vive inquiétude sur ce sujet.*

M. René-Paul Savary. - *Tout d'abord, je m'étonne de l'avis favorable donné par la rapporteure, eu égard au contenu de son rapport. Je m'attendais plutôt à un avis réservé de sa part.*

J'effectuerai ensuite quelques remarques sur l'AAH. Les dépenses au titre de cette allocation s'élevaient à 4 milliards d'euros, il y a quelques années. Elles sont depuis passées à 8,5 milliards. Ce qui montre bien que, lorsque l'Etat est responsable du financement d'une prestation de solidarité nationale, il y consacre des moyens financiers conséquents. En revanche, lorsque cette responsabilité incombe aux départements, les moyens ne sont pas là ! Je pense en particulier à la prestation de compensation du handicap (PCH), au « RSA socle » et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Aussi, je plaide pour un financement des prestations de solidarité nationale par un impôt national. Le Président de la République a récemment annoncé que l'ensemble de la politique en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées serait confié aux départements, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. Il est hors de question que l'AAH soit transférée aux départements si, en face, il n'y a pas de compensation ! Les départements, qui sont déjà exsangues financièrement, ne s'en sortiraient pas.

En ce qui concerne le « RSA activité », j'ai eu l'occasion de participer aux travaux du comité national d'évaluation en tant que représentant de l'association des départements de France (ADF). Il est vrai

que le système est particulièrement complexe et que les allocataires doivent déclarer l'ensemble de leurs ressources tous les trimestres, pour un montant de compensation parfois faible. Tout ceci n'incite pas à entrer dans le dispositif. Cependant, il faut rappeler que la montée en charge de ce type de prestation est toujours longue, comme ce fut le cas pour le revenu minimum d'insertion (RMI). En outre, il y aura toujours une partie du public-cible qui ne sera pas touchée, cela fait partie du comportement sociétal actuel. Ce qui n'empêche toutefois pas de faire des efforts de communication auprès des allocataires potentiels. Par ailleurs, faisons en sorte que la prime pour l'emploi (PPE) ne vienne pas perturber le dispositif.

Le « RSA jeunes » n'a pas, lui non plus, répondu aux attentes, ce qui semble logique au vu des conditions d'éligibilité particulièrement restrictives. Il faut le revoir impérativement, tout comme le « RSA socle ». Quand on fait une comparaison coût/résultats de cette prestation, on est en droit de se poser des questions sur son efficacité !

Enfin, j'abonde dans votre sens, madame la rapporteure, lorsque vous regrettez l'absence de financement du fonds national de protection de l'enfance par l'Etat. Ce fonds devait recevoir, chaque année, un abondement de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et de l'Etat. Or, non seulement celui-ci ne remplit pas ses engagements financiers mais en plus, il se sert du fonds pour un certain nombre d'actions nationales, alors que celui-ci devrait être consacré à des actions départementales !

***Mme Michelle Meunier.** - Je vous remercie pour ce rapport qui, comme le précédent, est sans concession. J'aimerais, pour ma part, insister sur les aspects positifs de cette mission qui, il faut le rappeler, s'inscrit dans un contexte budgétaire très contraint. Et pourtant, elle connaît une augmentation de ses crédits de 5,6 %.*

Je partage tout ce qui a été dit par mes collègues sur la politique du handicap, en particulier sur la nécessité de travailler, avec les départements, en vue d'améliorer le fonctionnement des MDPH.

S'agissant de la lutte contre la pauvreté, je place beaucoup d'espoir en la Conférence sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui se tiendra les 10 et 11 décembre prochain. Il faudra, à cette occasion, remettre à plat les dispositifs d'insertion qui ne fonctionnent pas comme le « RSA activité » et le « RSA jeune ». Ces prestations doivent être revues afin qu'elles permettent à leurs allocataires de vivre dans de meilleures conditions.

Pour terminer, je souhaite insister sur l'effort significatif qui est fait, cette année, en faveur des familles vulnérables ainsi que de l'égalité entre les femmes et les hommes. Une nouvelle dynamique est engagée, avec notamment la volonté d'aller beaucoup plus loin dans les expérimentations locales.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - S'agissant des MDPH, je crois effectivement que les procédures gagneraient à être simplifiées, ce qui ne coûte pas cher à mettre en œuvre. La Conférence sociale de décembre prochain sera sans doute l'occasion d'aborder cette question.

M. Jean-Noël Cardoux. - Je pourrais, peut-être, demander à la MDPH du Loiret de m'adresser une note sur ce sujet.

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - Je l'ai dit dans mon intervention, le programme « Handicap et dépendance » enregistre une forte hausse de ses crédits pour 2013, effort qu'il convient, bien sûr, de saluer dans le contexte actuel.

En ce qui concerne le « RSA activité », j'ai alerté la ministre, avec d'autres parlementaires, sur les faiblesses du dispositif. Elle s'est engagée à traiter cette question rapidement. On ne peut, en effet, pas encore attendre un an de plus pour agir. Le problème des droits connexes est réel ; si l'on perd certaines allocations ou indemnités au moment de l'entrée dans le « RSA activité », quel est l'intérêt d'entamer des démarches souvent longues et complexes ?

Sur l'aide alimentaire, j'ai bien entendu l'inquiétude de mes collègues et je la partage. Les associations que j'ai reçues m'ont toutes signalé la montée préoccupante de la précarité dans notre pays. Elles constatent une hausse de la fréquentation de leurs lieux d'accueil et voient arriver de nouveaux publics, en particulier des salariés et des familles. Le budget européen 2014-2020 est en cours de négociation et nous savons que l'aide alimentaire est fortement menacée. Il est de notre rôle de parlementaire de peser dans la discussion pour ne pas laisser les associations à leur propre sort.

S'agissant du « RSA jeune », le constat d'échec est encore plus évident que pour le « RSA activité ». Tant que la condition de deux années travaillées ne sera pas supprimée, parler de « RSA jeunes » sera une contre-vérité ! Il faudrait réaffecter les crédits non utilisés vers d'autres actions en faveur de la jeunesse.

M. René-Paul Savary. - Par exemple vers les emplois d'avenir ?

Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - Oui, c'est une possibilité.

Sur l'absence d'abondement du fonds national de protection de l'enfance, je ne manquerai pas d'interpeller la ministre en séance publique.

Plus généralement, il est vrai que mon rapport est sans concession mais, je le dis, j'appelle à voter cette mission, avec conviction et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, sa dotation globale augmente significativement, et cette hausse concerne pratiquement tous les programmes.

Deuxièmement, elle propose un certain nombre d'actions nouvelles qui me paraissent intéressantes en période de crise économique et sociale. Je pense notamment aux expérimentations en matière d'insertion professionnelle et d'égalité entre les femmes et les hommes. C'est un signal positif en direction des associations qui, sur le terrain, font un travail remarquable.

Troisièmement, une meilleure visibilité est donnée à l'économie sociale et solidaire à laquelle je crois beaucoup. L'ESS est, en effet, une réponse non marginale et non expérimentale à la pauvreté et je me félicite que le ministre délégué en charge de ce domaine ait présenté, devant le Parlement, une feuille de route précise.

Quatrièmement, la ministre s'est engagée, et je m'en réjouis, à réformer rapidement les dispositifs d'insertion qui ne fonctionnent pas.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'estime que ce budget va dans le bon sens.

Suivant sa rapporteure, la commission donne un avis favorable aux crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi qu'aux articles rattachés 70, 70 bis et 70 ter.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **François Marty**, président de l'Association Chênelet
- **Guy Decourteix**, secrétaire général du Centre national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)
- **Belkacem Kheder**, président de l'Association Inser-éco 93
- **Pascal Rodier**, secrétaire national du Secours populaire français
- **René Esquenet**, président, et **Éléonore Domingos**, vice-présidente, de l'Union nationale des associations intermédiaires (UNAI)
- **Olivier Dupuis**, secrétaire général, et **Joséphine Labroue**, chargée de mission, du Comité national des entreprises d'insertion (CNEI)
- **Bruno Lecoq**, président, et **Thierry Hanon**, administrateur en charge du développement, de l'Association Val Bio Centre - Les Paniers du Val de Loire
- **Zinn-Dinn Boukhenaissi**, délégué général du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ)
- **Françoise Brochet**, déléguée nationale chargée du développement en milieu rural, **Emmanuelle Murcier**, chargée de la parentalité et du développement dans les quartiers sensibles, de la Fédération des crèches parentales (Acepp)
- **Jean-François Serres**, secrétaire général de l'Association Les petits frères des Pauvres
- **Enrico Riboni**, administrateur de l'Association nationale des directeurs de missions locales, et **Ammessaad Azoug**, directrice de la mission locale de la LYR