

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteurs spéciaux : MM. Auguste CAZALET et Albéric de MONTGOLFIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	7
A. LA RELATIVE STAGNATION DES CRÉDITS CACHE DES ÉVOLUTIONS PROFONDES AU SEIN DE LA MISSION	7
1. <i>Cinq programmes rassemblant 12,37 milliards d'euros</i>	7
2. <i>Une baisse des dépenses malgré un élargissement du périmètre de la mission</i>	8
a) <i>Le rattachement du programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »</i>	8
b) <i>Une diminution sensible des crédits d'intervention pour des raisons conjoncturelles et structurelles</i>	9
B. LES 30 DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES PRINCIPALEMENT À LA MISSION S'ÉLÈVENT À PRÈS DE 12,4 MILLIARDS D'EUROS	10
1. <i>Des dépenses fiscales aussi importantes que les crédits budgétaires</i>	10
2. <i>Le Gouvernement prévoit une hausse limitée des dépenses fiscales associées à la mission en 2011</i>	11
3. <i>Sept dépenses fiscales représentent 80 % de la totalité de la dépense</i>	12
C. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2014 PRÉVOIT UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PRÈS DE 7 % SUR TROIS ANS	13
II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES	15
A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : « ABONDANCE DE BIENS NE NUIT PAS »	15
1. <i>Le Fonds national des solidarités actives finance le « RSA activité »</i>	15
2. <i>Des dépenses probablement sur-évaluées en 2011</i>	17
a) <i>Les crédits du « RSA jeunes » apparaissent très supérieurs aux besoins réels</i>	17
b) <i>Le FNSA prendra en charge le RSTA en 2011 et en 2012</i>	18
c) <i>La prévision de montée en charge du « RSA activité » apparaît optimiste</i>	20
3. <i>Le FNSA bénéficiera d'un excédent de recettes en 2011</i>	22
4. <i>Le programme porte également, à titre subsidiaire, des crédits relatifs à l'expérimentation sociale</i>	25
B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME RÉDUIT À LA PORTION CONGRUE	26
1. <i>La disparition de l'API en 2011</i>	26
2. <i>L'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » finance principalement des associations de médiation familiale et de conseil conjugal</i>	27
3. <i>L'action 3 « Protection des enfants et des familles » regroupe désormais la quasi-totalité des crédits au titre de la protection juridique des majeurs</i>	28
a) <i>Le financement des mesures de protection juridique des majeurs représentent près de 90 % des crédits du programme</i>	28
b) <i>Quelle stratégie de l'Etat pour la protection de l'enfance ?</i>	29
(1) <i>La contribution de l'Etat au GIP « Enfance en danger » s'élève à 2,2 millions d'euros</i>	29
(2) <i>L'Etat refuse de participer au financement du Fonds national de financement de la protection de l'enfance malgré ses obligations légales</i>	29
c) <i>La subvention de l'Etat à l'Agence française de l'adoption reste supérieure à ses besoins</i>	31

C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES DÉPENSES SOUTENUES	35
1. La budgétisation de l'AAH apparaît plus sincère en 2011.....	35
2. L'Etat respecte ses engagements financiers vis-à-vis des MDPH.....	37
3. La poursuite des créations de place dans les ESAT.....	37
4. Une diminution des crédits sur les autres actions	38
D. PROGRAMME 137 « EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UN PROGRAMME QUI PEINE À TROUVER SA COHÉRENCE.....	39
1. Une augmentation des crédits en raison de transferts en provenance d'autres programmes.....	39
2. Un programme qui finance principalement des associations.....	40
3. Un programme sans axe structurant	40
E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : DES DÉPENSES MAÎTRISÉES	42
1. Le programme porte principalement des crédits de personnel.....	43
2. Les ARS représentent plus de 36 % des crédits du programme.....	45
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	49
• ARTICLE 87 Financement du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs et du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	49
• ARTICLE 87 bis (nouveau) (Art. 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs) Report d'une année de l'entrée en vigueur de la réforme de l'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs	52
• ARTICLE 87 ter (nouveau) Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes	54
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	57
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
TRAVAUX DE LA COMMISSION	66
A. MARDI 19 OCTOBRE 2010 – AUDITION CONJOINTE PAR LA COMMISSION DES FINANCES ET LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE M. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITÉS ACTIVES	66
B. MARDI 9 NOVEMBRE 2010 – EXAMEN DU RAPPORT DE MM. AUGUSTE CAZALET ET ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX, SUR LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » ET L'ARTICLE 87 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011.....	76

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble **12,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en baisse de 2,7 % par rapport à 2010.**

Elle connaît plusieurs changements de périmètre. En particulier, le **programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » lui est désormais rattaché.**

2) Les **dépenses fiscales** principalement associées à la mission s'élèvent à **12,40 milliards d'euros**, soit un montant quasiment équivalent aux crédits budgétaires.

3) Le programme « Lutte contre la pauvreté », qui finance le « RSA activité », voit sa dotation sensiblement réduite en passant de plus 1,5 milliard d'euros à 705 millions d'euros. Celle-ci apparaît néanmoins encore très largement supérieure aux besoins nécessaires pour financer le « RSA activité » en 2011.

Le Fonds national des solidarités actives (FNSA), structure extra-budgétaire qui porte la charge financière du « RSA activité », dégagera en effet un **excédent de près de 1,3 milliard d'euros** à la fin de l'année 2010.

4) Vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent :

- **d'affecter 100 millions d'euros** au programme « Handicap et dépendance » afin de **sécuriser le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 2011** ;

- de **réduire de 500 millions d'euros le déficit budgétaire de l'Etat** l'année prochaine.

Ces redéploiements de crédits n'affectent en rien la faculté de l'Etat à financer le « RSA activité », sachant que le FNSA demeurera excédentaire d'au moins 336 millions d'euros à la fin de l'année 2011.

5) L'allocation aux adultes handicapés constitue **la principale dépense de la mission** et connaît une évolution très dynamique. Près de **7 milliards d'euros** devraient être dépensés à ce titre en 2011.

6) Vos rapporteurs spéciaux notent que l'Etat **refuse de se soumettre à ses obligations légales** en ne participant pas au **financement du Fonds national de la protection de l'enfance.**

7) Vos rapporteurs spéciaux vous proposent de réduire **d'un million d'euros la subvention accordée à l'Agence française de l'adoption afin de diminuer son fonds de roulement.**

8) **L'effort de l'Etat vis-à-vis des MDPH** demeure soutenu avec une dotation totale de plus de **47 millions d'euros.**

*Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent projet de loi de finances, **seulement 40 % des réponses** étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Toutefois, ils ont pu disposer de l'ensemble des réponses pour élaborer leur rapport.*

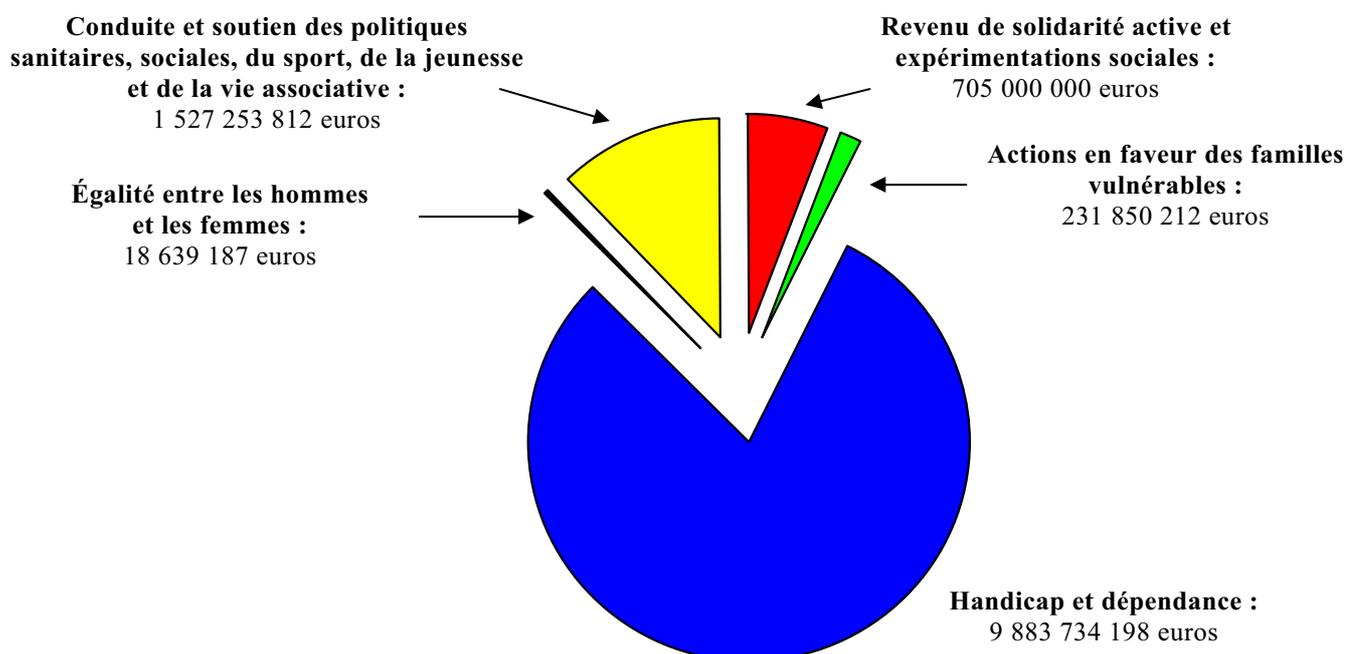
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

A. LA RELATIVE STAGNATION DES CRÉDITS CACHE DES ÉVOLUTIONS PROFONDES AU SEIN DE LA MISSION

1. Cinq programmes rassemblant 12,37 milliards d'euros

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » regroupe près de 12,37 milliards d'euros tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), répartis en cinq programmes de poids très différents, comme le montre le graphique reproduit ci-dessous :

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



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. Une baisse des dépenses malgré un élargissement du périmètre de la mission

a) *Le rattachement du programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »*

A compter de l'année 2011, **le programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est fusionné avec le programme 124 de la présente mission** qui prend dès lors le nom de **« Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**¹.

Le rattachement des deux programmes est dicté par les évolutions de l'administration centrale et déconcentrée engagée par la RGPP. Au niveau central, les directions « support » des ministères sociaux, d'une part, et des ministères en charge de la jeunesse, des sports et de la vie associative, d'autre part, ont été fusionnées pour donner naissance à deux nouvelles directions :

- une **direction des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS)** ;

- une **direction des ressources humaines**.

Au niveau déconcentré, la « mutualisation des moyens » a conduit à créer les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ainsi que les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations² (DDCSPP).

La maquette budgétaire **reflète donc une logique administrative plutôt qu'une logique de suivi d'une politique publique**. Or comme le rappelle fort bien une réponse de la DAFJS au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, **« le principe de la LOLF est un pilotage par objectif et non par structure »**.

Il aurait été souhaitable que la direction du Budget consulte vos rapporteurs spéciaux ainsi que notre collègue Michel Sergent, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », sur la modification de la maquette dont ils prennent acte.

La création de programmes « support » regroupant tous les crédits relatifs aux moyens, humains et matériels, d'un ministère **soulève en réalité des questions qui dépassent ce simple cas particulier**. Il existe, sans nul doute, une cohérence à ces programmes. Pour les gestionnaires, surtout dans des structures interministérielles, ils constituent probablement un cadre plus simple et plus lisible lorsqu'il s'agit de répartir les moyens.

Cette évolution critiquable au regard de « l'esprit » de la LOLF pourrait être compensée par l'existence d'une comptabilité analytique. Or

¹ Précédemment dénommé « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

² Dans les départements de plus de 400 000 habitants, il existe une direction départementale de la cohésion sociale et une direction départementale de la protection des populations.

force est de constater que celle-ci demeure **trop elliptique pour être réellement utilisable**. Alors que l'année 2011 marquera le dixième anniversaire de la LOLF, il y a probablement là matière à une réflexion sur sa mise en œuvre concrète.

En outre, vos rapporteurs spéciaux relèvent également que les crédits de fonctionnement du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » ont été « déversés » dans le programme support suite à l'intégration du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) à la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS), créée en janvier 2010.

Il convient de noter que, dans le cadre du présent rapport, l'ensemble des données comparatives entre 2010 et 2011 ont été retraitées pour tenir compte de ces évolutions de périmètre.

b) Une diminution sensible des crédits d'intervention pour des raisons conjoncturelles et structurelles

A l'occasion de sa note d'exécution budgétaire (NEB) relative à l'exercice 2009, la Cour des comptes rappelait que la mission couvre « *essentiellement des dépenses obligatoires ou inéluctables dont l'Etat maîtrise peu les déterminants. La part des dépenses discrétionnaires, sur laquelle les responsables de programme disposent d'une certaine marge de manœuvre, est soit faible, soit quasi-inexistante* ». De fait, elles représentent près de 88 % des crédits de la mission.

La mission finance **plusieurs prestations ou allocations dites « de guichet »** : le revenu de solidarité active (RSA), pour sa partie activité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), pour les plus importantes d'entre elles.

Dans ce contexte, **la diminution des dépenses (- 2,7 %) constatée en 2011 ne résulte pas d'une volonté délibérée de l'Etat – à l'exception du programme support – de réaliser des économies.**

Suite à la généralisation du RSA, l'allocation de parent isolé (API) a été intégrée au « RSA socle » dont la responsabilité financière incombe aux conseils généraux. Par conséquent, le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », qui portait auparavant le financement de l'API, a vu sa dotation budgétaire diminuer d'autant.

En 2010, près de 164 millions d'euros étaient affectés à l'API pour les départements d'outre-mer où le RSA n'était pas encore applicable. **L'année 2011 marque l'extinction définitive de l'API avec la généralisation du RSA outre-mer.** Dès lors, **l'enveloppe du programme devrait durablement se stabiliser autour de 230 millions d'euros.**

Le programme « Lutte contre la pauvreté » connaît également une chute sensible de ses crédits. En 2010, la dotation avait été largement sur-calibrée au regard des besoins réels de financement pour le « RSA activité »,

ce que vos rapporteurs spéciaux avaient dénoncé. **La diminution de plus de 56 % en 2011 ne fait que refléter une budgétisation plus sincère de la dépense pour ce programme.**

Évolution des crédits de paiement de chaque programme entre 2010 et 2011

(en euros)

PROGRAMME	Crédits de paiement ouverts en LFI 2010	Crédits de paiement demandés pour 2011	Évolution
304 : Lutte contre la pauvreté	1 607 602 874	705 000 000	- 56,2 %
106 : Actions en faveur des familles vulnérables	408 535 177	231 850 212	- 43,3 %
157 : Handicap et dépendance	9 104 920 625	9 883 734 198	+ 8,6 %
137 : Égalité entre les hommes et les femmes	17 760 883	18 639 187	+ 5,0 %
124 : Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 569 942 626	1 527 253 812	- 2,7 %
TOTAL	12 708 762 185	12 366 477 409	- 2,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

La hausse significative, de près de 8,6 %, des crédits du programme « Handicap et dépendance » est en ligne avec l'évolution très dynamique de l'AAH financée par ce programme.

L'augmentation de 5 % de l'enveloppe du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » résulte du transfert de crédits auparavant imputés sur d'autres programmes.

B. LES 30 DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES PRINCIPALEMENT À LA MISSION S'ÉLÈVENT À PRÈS DE 12,4 MILLIARDS D'EUROS

1. Des dépenses fiscales aussi importantes que les crédits budgétaires

Les dépenses fiscales constituent un levier important de mise en œuvre de la politique de solidarité par l'Etat. Elles regroupent des montants quasiment de même ampleur que l'ensemble des crédits de la mission. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux regrettent que ces dépenses ne

soient pas accompagnées d'objectifs et d'indicateurs autres que financiers. **Dès lors qu'elles concourent à part égale à la mise en œuvre d'une politique publique, elles doivent faire l'objet d'une analyse en termes de performance.** Les informations actuellement disponibles dans le projet annuel de performances apparaissent, à ce titre, clairement insuffisantes.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a, en outre, indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'elle n'avait **pas** « *connaissance d'évaluations concernant des niches fiscales rattachées à l'un de ses programmes sur la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances"* ».

Aucune dépense fiscale rattachée à la mission ne devrait faire l'objet d'une modification en 2011.

2. Le Gouvernement prévoit une hausse limitée des dépenses fiscales associées à la mission en 2011

L'ensemble des dépenses fiscales principalement associées à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élève à près de 12,4 milliards d'euros en 2011. Ce montant est en très légère augmentation (+ 0,39 %) au regard du chiffreage pour 2010, estimé à environ 12,35 milliards d'euros.

Cette relative stagnation s'explique par deux effets opposés. **La modification apportée aux conditions d'attribution d'une demi-part supplémentaire aux contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge¹** continue de produire ses effets. Son coût devrait encore diminuer d'un peu moins de 8 % en 2011, en passant de 1 560 millions d'euros à 1 440 millions d'euros.

A l'inverse, l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste devrait connaître une forte augmentation l'an prochain (+ 4,4 %) dans la continuité d'une année 2010 déjà très dynamique (+ 7 %). Son coût devrait atteindre près de 1 376 millions d'euros. Cette situation s'explique notamment par le contexte économique dégradé, qui rend éligible à l'exonération un plus grand nombre de ménages.

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

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

3. Sept dépenses fiscales représentent 80 % de la totalité de la dépense

Les dépenses fiscales se concentrent sur **deux programmes** : « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Handicap et dépendance ». Il s'agit **pour l'essentiel de dépenses fiscales sur impôts d'Etat, à hauteur de 10,71 milliards d'euros**, mais il convient de noter que **1,69 milliard d'euros de dépenses fiscales sur impôts locaux sont prises en charge par l'Etat** et correspondent, pour la plus grande partie, à l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste.

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

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

Impôt sur le revenu :

- Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites : **2 700 millions d'euros** ;

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

- Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans : **1 440 millions d'euros** ;

- Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans : **900 millions d'euros** ;

- Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant élevé au moins trois enfants : **800 millions d'euros**.

Taxe sur la valeur ajoutée :

- Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés : **1 050 millions d'euros**.

Taxe d'habitation :

- Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste : **1 376 millions d'euros**.

C. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2014 PRÉVOIT UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PRÈS DE 7 % SUR TROIS ANS

L'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 dispose que « en 2011, 2012 et 2013, les **plafonds de crédits alloués** » à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » respectent, à périmètre constant, les montants suivants :

Programmation pluriannuelle
(périmètre constant 2010)

(en milliards d'euros)

Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
12,52	12,95	13,36	12,52	12,95	13,37

Il s'agit seulement de plafonds : la programmation pluriannuelle telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances (tableau reproduit ci-dessous) montre qu'ils n'ont pas vocation à être atteints.

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
304 Lutte contre la pauvreté	705 000 000	705 000 000	704 000 000	704 000 000	704 000 000	704 000 000
106 Actions en faveur des familles vulnérables	231 850 212	231 850 212	232 699 880	232 699 880	233 838 288	233 838 288
157 Handicap et dépendance	9 886 734 198	9 883 734 198	10 315 434 198	10 315 434 198	10 734 334 198	10 735 334 198
137 Égalité entre les hommes et les femmes	18 639 187	18 639 187	18 154 802	18 154 852	17 742 522	17 742 522
124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 530 037 495	1 527 253 812	1 533 284 483	1 525 758 027	1 519 612 355	1 532 043 494
Total	12 372 261 092	12 366 477 409	12 803 573 363	12 796 046 907	13 209 527 363	13 222 958 502

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Le projet annuel de performances précité indique que « les crédits de la mission **progressent de 3,4 % par an entre le projet de loi de finances pour 2011 et le plafond 2013** et passent ainsi de 12,37 milliards d'euros en 2011 à 13,22 milliards d'euros en 2013 (+ **856 millions d'euros**). Au sein de cette enveloppe, un effort significatif est réalisé en faveur des prestations liées au

handicap, notamment l'AAH (+ 11 % entre 2011 et 2013, soit + 740 millions d'euros) [...] ».

Chaque année, **la dépense d'AAH, à elle seule, représente plus de la moitié des crédits de la mission.** L'élaboration rigoureuse de la programmation triennale doit, par conséquent, s'attacher à définir avec précision l'évolution de cette prestation. Une progression de 11 % apparaît cohérente avec le très fort dynamisme de l'AAH constaté ces dernières années, notamment du fait de la revalorisation de son montant de 25 % sur la durée du quinquennat.

Le Gouvernement a également annoncé son intention de réduire les dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % par rapport à la loi de finances pour 2010, à l'horizon 2013, dont 5 % dès 2011. **Cet objectif sera probablement très difficile à atteindre compte tenu du caractère contraint de la dépense au sein de la présente mission.** Seul le programme support offre des marges de manœuvre, d'ailleurs utilisées à hauteur de 2,7 %, pour réaliser des économies.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le Gouvernement indique que « *l'impact budgétaire* » de la réorganisation des administrations centrales et territoriales « *a été pris en compte* » dans la programmation triennale. Cependant, « *à ce jour, les travaux entrepris ne permettent pas de définir la répartition précise des mesures d'économies* ». Vos rapporteurs spéciaux notent que **même un chiffrage global du gain induit par la RGPP n'a pu leur être transmis.** Pourtant, les documents budgétaires ne manquent pas de vanter les mérites de la réforme en termes de « mutualisation » des moyens, d'efficience et d'efficacité, sans que ces affirmations soient totalement étayées par des données vérifiables¹. Ainsi, pour les directions de soutien au niveau de l'administration centrale la RGPP a permis d'économiser 1,5 million d'euros sur les frais de fonctionnement et 85,6 ETPT seront supprimés en trois ans.

¹ Si les indicateurs de performance du programme « support » de la présente mission montrent une performance en progression, il n'est pas possible de déterminer quelle est la part qui en revient à la RGPP.

II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES

A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : « ABONDANCE DE BIENS NE NUIT PAS »

Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » **rassemble 705 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, très inégalement répartis entre deux actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011
1	Revenu de solidarité active	1 597 541 874	700 000 000
2	Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	10 061 000	5 000 000
P 304	Lutte contre la pauvreté	1 607 602 874	705 000 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. Le Fonds national des solidarités actives finance le « RSA activité »

Le revenu de solidarité active (RSA) fonctionne sur le principe d'un revenu minimum. Lorsque la personne éligible n'a pas d'activité, elle est assurée de percevoir un « revenu minimum garanti » (RMG), dénommé « **RSA socle** ». Si elle reprend une activité, son revenu minimum doit augmenter et être supérieur au RMG¹. A cette fin, elle va percevoir un complément de revenus, appelé « **RSA activité** », qui permet de garantir que **son retour à l'emploi se traduise par un gain monétaire par rapport à la situation antérieure où elle ne touchait que le « RSA socle »** (cf. encadré ci-dessous pour trois cas pratiques).

L'Etat et les conseils généraux sont responsables du financement du RSA. Le « **RSA socle** » correspond à l'ancien revenu minimum d'insertion (RMI) et, de ce fait, **est pris en charge par les conseils généraux**. En revanche, **la charge financière du « RSA activité » est supportée par l'Etat au travers du Fonds national des solidarités actives (FNSA)**.

La distinction entre les deux types de RSA est donc surtout utile pour identifier les financeurs mais elle est totalement neutre pour les allocataires. L'encadré ci-dessous montre que, dans certains cas, à la fois le conseil général

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

et l'Etat peuvent participer au financement de la prestation servie au bénéficiaire.

Trois exemples simples sur le RSA

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

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

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

Conformément au principe du RSA son revenu minimum doit augmenter.

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

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

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

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

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

Le FNSA prend en charge la totalité des dépenses relatives au « RSA activité » et seule une analyse de ses comptes permet d'obtenir une vision exhaustive des engagements de l'Etat au titre du RSA.

En recettes, le Fonds est principalement alimenté par une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine¹ et une contribution additionnelle au prélèvement social sur les produits de placement². Leur taux est fixé à 1,1 %.

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que **l'Etat assure l'équilibre du FNSA**. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, **700 millions d'euros sont ainsi inscrits sur l'action « revenu de solidarité active » du présent programme.**

¹ Article L. 245-14 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 245-15 du même code.

2. Des dépenses probablement sur-évaluées en 2011

En 2011, le FNSA prendra en charge cinq catégories de dépenses au titre du RSA, retracées dans le tableau ci-dessous.

Dépenses prévisionnelles du FNSA

(en millions d'euros)

	Prévision 2010 (révisée)	Prévision 2011
Dépenses RSA	1 548	2 239
dont RSA activité	1 313	1 803
dont RSA jeunes	20	75
dont RSA DOM + RSTA	-	200
dont allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE)	138	84
dont frais de gestion	77	77

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits alloués à l'APRE connaissent une diminution importante compte tenu d'une **sous-consommation de la dotation en 2010**, dont une partie sera reportée en 2011. Une enveloppe de 150 millions d'euros avait été votée en 2010, mais seulement 138 millions d'euros ont effectivement été décaissés du FNSA, comme le montre le tableau ci-dessus, sans être consommés dans leur totalité¹. Ainsi, en 2011, ce sont plus de **110 millions d'euros qui seront consacrés au financement de l'APRE, soit un montant à peu près équivalent à celui qui devrait être effectivement consommé cette année.**

77 millions d'euros sont transférés à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) au titre des **frais de gestion du RSA**. Ce virement résulte de conventions signées avec l'Etat et n'appelle pas de commentaires particuliers.

a) Les crédits du « RSA jeunes » apparaissent très supérieurs aux besoins réels

L'article 135 de la loi de finances pour 2010 a instauré le « RSA jeunes » qui permet, par exception au droit commun, à des jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux ans sur les trois dernières années d'être éligibles au RSA. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2010.

En 2010, le Gouvernement anticipe une dépense de 20 millions d'euros au titre du « RSA jeunes ». Il apparaît très peu plausible que cette

¹ Les crédits de l'APRE ne sont pas distribués par le FNSA mais par des organismes nationaux et locaux, dont, à titre principal, Pôle emploi. Ainsi, ils peuvent être « décaissés » du FNSA vers ces organismes sans pour autant être consommés par ces derniers.

somme soit atteinte. En effet, lors de son audition par les commissions des finances et des affaires sociales, le 19 octobre 2010, Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, a indiqué qu'environ **5 600 demandes avaient été déposées depuis le 1^{er} septembre 2010. Or toutes les demandes ne donnent pas lieu à une ouverture de droits. Fin septembre 2010, seulement 163 000 euros de prestations avaient été servis.**

La montée en charge du dispositif s'annonce d'ores et déjà très lente. Il semble dès lors peu probable que 20 millions d'euros puissent être consommés d'ici la fin de l'année en cours.

Pour l'année 2011, une dépense de 75 millions d'euros a été inscrite sur le budget du FNSA. Or cette **prévision a été établie avant la mise en œuvre du « RSA jeunes »**. Il apparaît désormais que **cette estimation est devenue caduque, ce que le Gouvernement n'a pas contesté auprès de vos rapporteurs spéciaux**, sans leur fournir pour autant des données rectifiées.

Une économie importante, de l'ordre de plusieurs millions d'euros, est donc à attendre sur ce poste aussi bien en 2010 qu'en 2011.

Il convient enfin de noter que l'article 87 du présent projet de loi de finances prévoit que, pour l'année 2011, comme en 2010, **la totalité du financement du « RSA jeunes » est pris en charge par le FNSA** (*cf. infra* commentaire de l'article 87).

b) Le FNSA pendra en charge le RSTA en 2011 et en 2012

Aux termes de l'article 29 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA¹, celui-ci entre en vigueur dans les départements d'outre-mer et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon *« au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sous réserve de l'inscription dans la loi de finances des dispositions relatives à la compensation des charges résultant de l'extension des compétences réalisée par la présente loi »*.

La loi précitée a également habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires à l'application de la loi dans ces territoires. En effet, l'outre-mer bénéficiait de dispositifs dérogatoires en matière de minimas sociaux qu'il convenait de réformer préalablement à l'entrée en vigueur du RSA.

Ainsi, sur la base de deux missions confiées à notre collègue député René-Paul Victoria, le Gouvernement a pris une ordonnance portant extension du RSA à l'outre-mer². Comme l'indique les réponses au questionnaire budgétaire, **« les caractéristiques et contraintes particulières des**

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

départements d'outre-mer n'ont pas justifié d'adaptation notable des dispositions du RSA. Le régime sera donc le même en outre-mer », y compris s'agissant du « RSA jeunes ».

En revanche, les minimas sociaux spécifiques à l'outre-mer ont été revus. L'allocation de retour à l'activité, faisant double emploi avec le RSA, a été supprimée, tandis que le « revenu de solidarité » sera désormais servi aux personnes de plus de cinquante-cinq ans et non de plus de cinquante ans.

L'article 25 du présent projet de loi de finances prévoit la compensation financière relative à **l'extension de compétences** pour les départements et collectivités d'outre-mer, qui prennent désormais en charge le **« RSA socle », pour un montant d'environ 135 millions d'euros.**

Le FNSA porte le financement du « RSA activité » pour un montant estimé à **124 millions d'euros**. Pour l'année 2011, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que « le RSA activité » outre-mer pourrait **« bénéficier à 67 000 foyers sur un total de 180 000 foyers bénéficiaires du RSA, pour un montant moyen de 168 euros »**.

Il est **très difficile d'évaluer la montée en charge du « RSA activité » outre-mer dans un contexte où le taux de chômage atteint plus de 25 % de la population active.**

Le Gouvernement a en outre choisi de **ne pas supprimer dès à présent le « revenu supplémentaire temporaire d'activité » (RSTA)**. Celui-ci a été créé par décret en date du 27 mai 2009¹ à la suite des troubles sociaux survenus dans certains départements d'outre-mer. Le RSTA apporte un complément de rémunération de 100 euros au maximum pour tous les salariés de droit privé et les agents non titulaires de droit public percevant un salaire inférieur ou égal à 1,4 SMIC brut. Il est **financé par l'Etat**.

Ce dispositif prend fin au 31 décembre 2010. Toutefois, le Gouvernement estime que, **« pour assurer la continuité des droits d'un certain nombre de salariés et la garantie de leur pouvoir d'achat, il est apparu nécessaire de proroger ce dispositif parallèlement à la montée en charge du RSA dans les collectivités d'outre-mer concernées, jusqu'au 31 décembre 2012 »**². Concrètement, il ne sera plus possible de faire une demande de RSTA après le 31 décembre 2010. En revanche, les bénéficiaires actuels pourront continuer de le percevoir jusqu'à fin 2012, le temps pour eux qu'ils « basculent », à titre définitif, dans le RSA. Entre-temps, **les deux dispositifs vont coexister mais ne pourront être cumulés.**

L'article 87 du présent projet de loi de finances (*cf. infra* pour le commentaire y afférent) prévoit que **le RSTA est financé par le FNSA pour les années 2011 et 2012, pour un montant d'environ 76 millions d'euros.**

¹ Décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 relatif au revenu supplémentaire temporaire d'activité.

² Évaluation préalable de l'article 87 du projet de loi de finances pour 2011.

En 2009, 204 millions d'euros ont été consommés au titre du RSTA tandis que, en 2010, la tendance observable montre que le dispositif devrait coûter 160 millions d'euros.

Les bénéficiaires du RSTA constituent le public cible pour le « RSA activité » outre-mer, mais nul ne sait à quel rythme ils y entreront. En effet, le montant moyen de « RSA activité » peut être supérieur aux 100 euros du RSTA, mais celui-ci est versé sans tenir compte des charges de famille et des ressources du foyer. Pour un couple, par exemple, il peut être préférable de percevoir deux RSTA plutôt qu'un seul « RSA activité ».

Par conséquent, une très grande incertitude subsiste quant à la transition entre les deux dispositifs et, surtout, aux coûts afférents. Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux estiment que **la prévision de 200 millions d'euros pour le « RSA activité » outre-mer et le RSTA constitue une estimation prudente.**

c) La prévision de montée en charge du « RSA activité » apparaît optimiste

Le principal poste de dépense du FNSA est constitué par le « RSA activité ». En 2009, le FNSA a consommé 744 millions d'euros, **soit environ 106,2 millions d'euros par mois¹. L'exécution budgétaire 2010 devrait s'élever à 1 313 millions d'euros, soit un peu plus de 109,4 millions d'euros par mois.**

Le nombre de bénéficiaires a progressé de près de 23 %, passant de 515 000 à la fin de l'année 2009 à près de 632 000 au 31 décembre 2010, ce qui correspond **à une hausse moyenne de 1,73 % chaque mois.**

La montée en charge a été beaucoup plus lente que prévu. Pour mémoire, en octobre 2009, le Gouvernement espérait atteindre la totalité de la cible, soit près de 1,9 million de personnes, vers juillet 2010. Actuellement, **la prévision du nombre maximal de bénéficiaires s'établit autour de 1,2 million.**

Par ailleurs, **le montant mensuel moyen servi s'établit à 173 euros en 2010.** Dans la première estimation effectuée par le Gouvernement, le montant moyen devait décroître régulièrement pour se situer dans une fourchette comprise entre 110 et 130 euros. En effet, les personnes qui ont le plus « intérêt » à percevoir le RSA sont entrées très tôt dans le dispositif. Il est donc logique que le montant mensuel moyen soit élevé. Au fil de la montée en charge, les nouveaux bénéficiaires reçoivent un montant moyen plus faible.

L'augmentation limitée du nombre de bénéficiaires est donc tout à fait cohérente avec un montant moyen de 173 euros. Il semblerait notamment que les personnes ne pouvant percevoir qu'un petit montant de RSA n'ont pas effectué les démarches pour l'obtenir, jugeant probablement que le rapport coûts / avantages n'en valait pas la peine.

¹ Le RSA est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009.

Le tableau ci-dessous retrace les déterminants des dépenses du « RSA activité », d'après les prévisions du Gouvernement.

Déterminants des dépenses du « RSA activité »

	2009 (constaté)	2010 (prévision)	2011 (prévision)
Nombre de bénéficiaires	515 000	632 450	934 298
Montant moyen mensuel de l'allocation (en euros)	165	173	161

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

En 2011, le **Gouvernement anticipe une montée en charge du nombre de bénéficiaires de près de 48 %, c'est-à-dire une augmentation mensuelle d'environ 3,43 %, soit un rythme de progression deux fois plus rapide qu'en 2010. Malgré des demandes répétées auprès du ministère de la jeunesse et des solidarités actives, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas obtenu les données permettant d'étayer cette prévision.**

Il semblerait que **trois facteurs** puissent être avancés pour soutenir la projection du Gouvernement. Tout d'abord, la conjoncture économique devrait s'améliorer en 2011 et augmenter mécaniquement le nombre de personnes éligibles au « RSA activité », notamment celles qui sont déjà allocataires du « RSA socle ». Ensuite, le ministère a lancé des campagnes de communication ciblées vers les bénéficiaires potentiels qui, bien souvent, ne connaissent pas leurs droits (envoi de lettres aux agents de catégorie C de la fonction publique, information dans le journal diffusé par la CNAF, partenariat avec les offices HLM, etc.). Enfin, une politique de simplification du RSA a été lancée en juillet 2010 qui pourrait permettre de lever des freins sources d'un taux de non-recours important.

Il n'en demeure pas moins que la prévision du Gouvernement constitue le scénario le plus optimiste. A titre d'exemple, si le RSA poursuivait sa montée en charge selon le même rythme qu'en 2010 et avec un montant moyen identique à celui constaté cette année, l'économie s'élèverait à près de 190 millions d'euros par rapport à l'estimation inscrite dans le présent projet de loi de finances¹.

Lors de leur **mission de contrôle budgétaire sur la mise en place du RSA**², vos rapporteurs spéciaux ont constaté qu'une partie des bénéficiaires potentiels choisissent délibérément de ne pas solliciter l'allocation notamment parce que le RSA reste assimilé au RMI, ce qui peut créer un sentiment de stigmatisation ou de disqualification sociale pour des personnes qui travaillent,

¹ Avec une augmentation de 22,81 % du nombre de bénéficiaires en 2011, celui-ci s'établirait à près de 776 712. S'ils percevaient un montant moyen de 173 euros par mois, la charge totale pour le FNSA serait de plus de 1 612 millions d'euros.

² Communication du 20 octobre 2010 par MM. Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Mme Colette Giudicelli devant les commissions des finances et des affaires sociales sur le contrôle budgétaire relatif à la mise en place du RSA.

même s'ils n'en retirent que des ressources faibles. Or ces obstacles d'ordre psychologique et sociologique ne pourront être surmontés qu'avec le temps, retardant d'autant la date à laquelle le « RSA activité » atteindra son « régime de croisière ».

En outre, il n'est pas certain que la politique de simplification entreprise par le ministère conduise un plus grand nombre de personnes à faire une demande de RSA. Le « fardeau administratif » demeure un obstacle important lorsque les montants en jeu sont faibles.

A ce titre, Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, rappelait, lors de son audition devant les commissions des finances et des affaires sociales, que lorsque le RMI a été créé, « *il a fallu cinq ans pour en doubler le nombre de bénéficiaires et dix ans pour le tripler* ».

Au total, de nombreuses incertitudes pèsent sur les estimations de dépenses que ce soit pour le « RSA jeunes », le « RSA outre-mer » ou encore pour le « RSA activité ».

D'une part, il existe un risque de sous-budgétisation sur le RSA outre-mer et le RSTA, d'autre part, les montants inscrits pour financer le « RSA jeunes » et le « RSA activité » constituent la fourchette haute des dépenses pour 2011.

Au total, au regard de ces deux mouvements contradictoires, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il apparaît **peu crédible que le FNSA consomme plus de 2,2 milliards d'euros de crédits en 2011**. Dans ce cas, la moindre dépense viendra, cette année encore, **alimenter l'excédent de trésorerie du Fonds qui, sans même cette économie sur les dépenses, pourrait atteindre près de 936 millions d'euros à la fin de l'année 2011**.

3. Le FNSA bénéficiera d'un excédent de recettes en 2011

En 2010 et 2011, les recettes du FNSA sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Recettes prévisionnelles du FNSA

(en millions d'euros)

	Prévision 2010 (révisée)	Prévision 2011
Recettes RSA	2 848	2 239
dont budget de l'Etat	1 386	700
dont créance sur l'ACOSS	233	-
dont contribution de 1,1 %	1 229	1 175
dont prélèvement sur trésorerie	-	364
Résultat (trésorerie) en fin d'année	1 300	936

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 et rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2010

Lors de son audition précitée, le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a expliqué que le budget du FNSA avait été construit dans une perspective triennale. Ainsi, **au lieu d'affecter l'intégralité de l'excédent de trésorerie disponible à la fin de l'année 2010 pour financer les dépenses de 2011, le ministère aurait décidé de prélever chaque année une partie de celui-ci pour arriver à l'équilibre à la fin de l'année 2013.** Pour cette raison, le budget de l'Etat viendrait alimenter le Fonds à hauteur de 700 millions d'euros en 2011, en 2012 et en 2013.

Cependant, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le Cabinet de Martin Hirsch, alors haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avait indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le résultat du Fonds, à la fin de l'année 2010, devrait s'établir à **environ 230,9 millions d'euros**, ce qu'ils avaient vivement contesté, à juste titre puisque l'excédent s'élève finalement à près de 1 300 millions d'euros.

Dès lors, l'élaboration d'un budget triennal résulte non pas d'une décision antérieure mais d'une simple opportunité de gestion du fait d'un excédent de trésorerie considérable.

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que **l'Etat assure « l'équilibre » du FNSA.** Le présent projet de loi de finances ne devrait donc pas prévoir une contribution du budget de l'Etat au Fonds. **Si tel était d'ailleurs le cas, la trésorerie de celui-ci serait toujours excédentaire de près de 236 millions d'euros à la fin de l'année 2011.**

Forts de ce constat, vos rapporteurs spéciaux estiment que la dotation de l'Etat de 700 millions d'euros est, cette année encore, très supérieure au besoin de financement du Fonds. Par conséquent, **ils vous proposent, d'une part, de transférer 100 millions d'euros vers l'allocation aux adultes handicapés (AAH), financée par la présente mission, et, d'autre part, d'annuler 500 millions d'euros de crédits afin de réduire d'autant le déficit budgétaire.**

Le **tableau d'équilibre du FNSA** serait alors le suivant :

(en millions d'euros)

	2011
Dépenses	2 239
Recettes	2 575
dont contribution de 1,1 %	1 175
dont trésorerie 2010	1 300
dont contribution du budget de l'Etat	100
Résultat 2011 reporté en 2012	336

Ce tableau ne prend pas en compte les probables économies que le Fonds pourra dégager sur les différents postes de dépense et qui devrait

contribuer à augmenter le résultat. **Les propositions de vos rapporteurs spéciaux ne sont donc pas de nature à mettre en péril le financement du « RSA activité »** puisque le FNSA disposera d'un « coussin de sécurité » au moins égal à 336 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux entendent ainsi mettre fin à **des pratiques qui ne respectent pas les principes budgétaires les plus élémentaires**. Notre collègue Eric Doligé, rapporteur pour avis du projet de loi généralisant le RSA¹, avait souligné que « *le choix de faire assumer [les dépenses du « RSA activité »] par un fonds contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires* ».

Par exemple, la sur-budgétisation du FNSA **a permis de financer, en dehors de toute autorisation parlementaire, la prime de Noël à la fin de l'année 2009**. Il conviendrait à ce titre de mettre fin à l'hypocrisie qui consiste à ne pas budgétiser la prime de Noël en loi de finances initiale pour l'inscrire subrepticement en collectif de fin d'année alors qu'il s'agit désormais d'une dépense pérenne. De même, à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2010², les excédents du Fonds ont permis de gager, à hauteur de 50 millions d'euros, une partie de la dépense afférente aux investissements d'avenir.

Ainsi, les excédents du FNSA qui justifient, aux yeux du ministère, une budgétisation sur trois ans, contribuent, en fait, à une **opacité budgétaire qui permet à l'Etat d'échapper aux normes de progression des dépenses**. En effet, comme le relevait très justement notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis précité, les opérations extra-budgétaires faussent l'appréciation de la norme de dépense.

L'excédent de trésorerie du FNSA offre la possibilité de lisser la dépense budgétaire sur trois ans. A l'inverse, si la totalité ou une grande partie de l'excédent était consommée en 2011, le budget général devrait contribuer de manière plus importante à l'équilibre du Fonds en 2012. Compte tenu de la norme de progression de la dépense, celle-ci devrait être diminuée d'autant sur d'autres postes du budget général.

Quelle est l'utilité d'une norme de dépense si elle est contournée par la débudgétisation massive de certaines charges, à l'instar du « RSA activité » ?

Il est hautement souhaitable que, pour la sincérité même des débats et de la programmation budgétaires, les dépenses de l'année N soient financées par les recettes perçues au cours du même exercice et que l'ensemble puisse être retracé dans le budget général de l'Etat. **Tel est le sens de l'amendement de principe que vos rapporteurs spéciaux soumettent à votre approbation et qui ne remet pas en cause le financement du « RSA activité ».**

¹ Avis n° 32 (2008-2009), fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2008.

² Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

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

L'action 2 « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » comprend une dotation de 5 millions d'euros en diminution de 50 % par rapport à 2010.

Ces crédits viennent essentiellement alimenter le Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES), pour environ 3,56 millions d'euros. Ils servent également à subventionner les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (890 000 euros) ainsi que des organismes nationaux et locaux d'économie solidaire (320 000 euros).

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances se montre toujours aussi lacunaire sur la finalité et, surtout, l'efficacité de ces crédits. Pour cette raison, dans un contexte budgétaire contraint, vos rapporteurs spéciaux approuvent la diminution de l'enveloppe attribuée au FIES pour 2011.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »

1) **700 millions d'euros sont demandés pour financer le « RSA activité »,** via le Fonds national des solidarités actives (FNSA).

2) Vos rapporteurs spéciaux constatent que **le FNSA dégagera un excédent de trésorerie de l'ordre de 1 300 millions d'euros à la fin de l'année 2010.**

3) Compte tenu de cet excédent, une contribution du budget général n'est pas nécessaire pour assurer l'équilibre du FNSA.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent :

- **d'affecter 100 millions d'euros au programme « Handicap et dépendance »** afin de **sécuriser le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 2011 ;**

- de **réduire de 500 millions d'euros le déficit budgétaire de l'Etat l'an prochain.**

Ces redéploiements de crédits n'affectent en rien la faculté de l'Etat à financer le « RSA activité », sachant que le FNSA demeurera excédentaire d'au moins 336 millions d'euros à la fin de l'année 2011.

4) Le programme finance également des expérimentations sociales, pour un montant de l'ordre de 5 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux approuvent la diminution de ces crédits, tant le projet annuel de performances annexé au projet de loi se monte lacunaire sur l'intérêt des actions menées dans ce cadre.

B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME RÉDUIT À LA PORTION CONGRUE

Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble plus de **231 millions d'euros, répartis en trois actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011
1	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	14 770 768	12 520 000
2	Soutien en faveur des familles monoparentales	164 217 000	-
3	Protection des enfants et des familles	229 547 409	219 330 212
P 106	Actions en faveur des familles vulnérables	408 535 177	231 850 212

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. La disparition de l'API en 2011

Avec la généralisation du RSA, **l'allocation parent isolé (API) a disparu pour être intégrée au RSA**. Désormais, celui-ci peut être majoré pour tenir compte de la situation familiale des parents isolés. Cette majoration est à la charge des départements suite au transfert de compétences opéré par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

En 2010, l'action 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales » du présent programme portait encore plus de 164 millions d'euros au titre de l'API servie outre-mer où le RSA n'était pas encore applicable. A compter du 1^{er} janvier 2011, **le RSA est généralisé aux départements d'outre-mer, ce qui emporte la disparition définitive du RMI et de l'API. Pour cette raison, les crédits inscrits sur l'action 2 sont nuls pour l'année 2011.**

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que **l'ensemble des dettes qui avaient été constituées au titre de l'API « a été apuré »**.

2. L'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » finance principalement des associations de médiation familiale et de conseil conjugal

L'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » regroupe plus de 12,5 millions d'euros de crédits, en diminution de près de 15 % par rapport à 2010. En l'absence d'une justification au premier euro précise de la dotation en 2010, cette baisse n'apparaît pas injustifiée. Elle reflète, semble-t-il, une meilleure budgétisation de la présente action.

Celle-ci finance, à hauteur de 2 millions d'euros, la carte « enfant famille », délivrée par la SNCF et permettant aux « familles dont les ressources annuelles sont inférieures au plafond de l'allocation de rentrée scolaire¹ ayant un ou deux enfants âgés de moins de 18 ans de bénéficier de réductions tarifaires sur les trains à réservation obligatoire du réseau SNCF »².

Le reste de la dotation budgétaire, soit près de 10,5 millions d'euros, est consacré au financement, sous forme de subventions, d'associations ou d'établissements intervenant en matière de conseil conjugal ou de médiation familiale.

Environ 900 000 euros sont attribués au niveau national cependant que plus 9,6 millions d'euros sont redistribués au niveau déconcentré. En particulier, le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances rappelle que « 220 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) sont conventionnés et subventionnés par l'Etat [...]. Les subventions allouées [...] prennent la forme d'un remboursement des heures effectuées par les établissements sur la base d'un tarif horaire de 8 euros. Ce financement fait l'objet d'un engagement de l'Etat pour trois ans (2009-2011), par la signature d'un protocole signé avec le mouvement français pour le planning familial. Ce protocole prévoit notamment en 2011 un financement de l'Etat de 2,1 millions d'euros » sur le présent programme.

Le Gouvernement a également indiqué qu'une « mesure de transfert interne intervient depuis le programme 106 en faveur du programme 137 "Égalité entre les hommes et les femmes" afin de réunir dans un même programme la totalité de la subvention versée au Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles. Ce transfert vient mécaniquement diminuer les crédits de l'action 1, à hauteur de 0,18 millions d'euros ».

¹ Soit, en 2010, 22 946 euros pour un enfant et 28 241 euros pour deux enfants.

² Extrait de la convention générale du 25 mars 2009 relative à la carte « Enfant famille » signée entre la SNCF et l'Etat.

3. L'action 3 « Protection des enfants et des familles » regroupe désormais la quasi-totalité des crédits au titre de la protection juridique des majeurs

a) Le financement des mesures de protection juridique des majeurs représentent près de 90 % des crédits du programme

En application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, **l'Etat assume la charge financière des mesures de protection juridique des majeurs ne percevant pas de prestations sociales ou percevant des prestations relevant des départements.** Il s'agit de dépenses obligatoires. Des associations tutélaires et des gérants de tutelle privés mettent en œuvre les mesures de protection des majeurs prononcées par les juges des tutelles.

En 2011, d'après le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, **« l'Etat prévoit de financer 162 913 mesures, soit 40,1 % du total des mesures de protection juridique des majeurs prises en charge par les services (137 156 mesures) et 57 % des mesures gérées par les mandataires individuels (25 757 mesures) pour un coût évalué à 213,1 millions d'euros ».**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, l'Etat a apuré la totalité des dettes qu'il avait contractées au titre du financement des mesures tutélaires.

En 2011, dans le cadre de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes¹, vos rapporteurs spéciaux et notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », **vont solliciter la Cour des comptes, afin de mener une évaluation de la réforme de 2007.**

Plusieurs questions méritent en effet d'être posées. Tout d'abord, la réforme a conduit à une diminution relative du nombre des mesures de protection. Ainsi, le Gouvernement indique que **« l'augmentation du nombre total de mesures depuis la mise en œuvre de la réforme se limiterait à 2,5 % en 2011 contre 6,9 % à dispositif inchangé ».** De même, un indicateur de performance « taux de sortie des mesures de protection judiciaire », dont la cible va croissante au fil des ans, est associé à l'action. Compte tenu de la grande vulnérabilité des personnes protégées, il convient de s'assurer que celles qui sortent du dispositif sont correctement accompagnées.

La progression du taux de sortie doit en outre être facilitée par la révision régulière des mesures. La charge de travail induite est-elle supportable pour les juges de tutelle ? Ont-ils désormais les moyens d'assurer leur tâche dans des conditions satisfaisantes ?

¹ Article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Enfin, l'Etat finance désormais 40 % du dispositif contre 70 % auparavant. Cette économie, certes bienvenue dans un contexte budgétaire contraint, est-elle la simple conséquence de la diminution du nombre de mesures ? N'y a-t-il pas eu un report de charge vers la sécurité sociale, qui devrait engager, en 2011, plus de 300 millions d'euros au titre de la protection juridique des majeurs ? Y a-t-il un risque pour que les mesures prises en charge par la sécurité sociale connaissent une croissance plus dynamique que celles supportées par l'Etat ?

b) Quelle stratégie de l'Etat pour la protection de l'enfance ?

- (1) La contribution de l'Etat au GIP « Enfance en danger » s'élève à 2,2 millions d'euros

La présente action porte également les crédits relatifs à la contribution de l'Etat au Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED) qui gère le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Près de 2,2 millions d'euros sont versés au GIPED, à parité avec les départements.

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

- (2) L'Etat refuse de participer au financement du Fonds national de financement de la protection de l'enfance malgré ses obligations légales

Aux termes de l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, « *il est créé un **Fonds national de financement de la protection de l'enfance** [FNPE] au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. **Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires** ». Ses ressources sont constituées par :*

- un versement de la Caisse nationale des allocations familiales, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale ;

- un versement annuel de l'Etat, dont le montant est arrêté en loi de finances.

Le même article précise que, « par exception », le versement de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour l'année 2007 est fixé à 30 millions d'euros.

Par la suite, le Gouvernement a annoncé son intention de ne pas créer le FNPE. Il indiquait ainsi, dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes

sur la protection de l'enfance, qu'il « ***n'est pas apparu souhaitable au Premier ministre de constituer ce fonds*** »¹. Néanmoins, par décision de justice en date du 30 décembre 2009, le Conseil d'Etat a annulé « *la décision implicite du ministre du Travail [...] refusant de proposer à la signature du Premier ministre les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application de l'article 27 de la loi [précitée] et la décision du Premier ministre [...] refusant d'édicter ces mesures* ».

Le FNPE a finalement été créé par un décret en date du 17 mai 2010. Il dispose de deux enveloppes distinctes. La première comprend les crédits qui ont pour objet de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi. Pour cela, le comité de gestion du Fonds utilise une formule qui prend en compte le potentiel financier du département et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance. La seconde enveloppe comprend les crédits de soutien aux actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance, y compris celles à caractère expérimental – les bénéficiaires étant sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel à projets.

Le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que, lors de sa première réunion du 15 juillet 2010, le comité de gestion du FNPE « ***a réparti la ressource expressément prévue par la loi à savoir les 30 millions de la CNAF [...]. Il a retenu une répartition de ces crédits sur trois exercices (2010-2011-2012) à raison de 10 millions d'euros par an*** ». **70 % des crédits sont dévolus à la première enveloppe tandis les 30 % restants sont alloués à la seconde enveloppe.**

Au titre de la compensation financière, les départements devront ainsi se partager, chaque année, 7 millions d'euros, c'est-à-dire, en moyenne, 70 000 euros par département ! Cette somme apparaît ridiculement faible au regard des enjeux et montre que le Gouvernement ne souhaite pas se soumettre à ses obligations légales alors même que le Conseil d'Etat lui a expressément enjoint de le faire.

Plus encore, l'Etat ne contribue pas au FNPE, laissant la totalité de la charge à la branche famille de la sécurité sociale, alors que la loi le contraint à inscrire, en loi de finances, un versement annuel au Fonds.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler au Gouvernement, bien qu'il s'agisse d'une évidence, qu'il a l'obligation d'appliquer la loi. L'aide sociale à l'enfance a constitué un budget de plus de 6 milliards d'euros pour les départements en 2010. Les départements ne sauraient supporter un accroissement de cette charge, suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2007, sans que l'Etat ne leur en donne les moyens.

Ils attendent par conséquent des explications circonstanciées de la part du Gouvernement ainsi que des engagements fermes pour indemniser les départements.

¹ Cour des comptes, Rapport public thématique sur la protection de l'enfance, octobre 2009.

c) La subvention de l'Etat à l'Agence française de l'adoption reste supérieure à ses besoins

L'action porte également la dotation versée au groupement d'intérêt public « Agence française de l'adoption » (AFA), opérateur spécialisé dans l'adoption internationale. Une subvention pour charges de service public, d'un montant d'environ 3,25 millions d'euros, lui est versée en 2011. Deux tiers de cette somme est utilisée pour des dépenses de personnel, à savoir 33 ETP au siège français et 11 ETP pour les correspondants de l'agence dans les pays où elle est implantée.

Depuis plusieurs années, l'AFA dégage des excédents en fin de gestion. En 2009, ses dépenses s'élevaient à près de 3,064 millions d'euros, soit un résultat excédentaire d'environ 670 000 euros au regard de la dotation qui lui avait été allouée initialement.

En conséquence, l'agence dispose **d'un fonds de roulement élevé, estimé à fin 2009 à près de 3 millions d'euros**. D'après les informations transmises par le Gouvernement à vos rapporteurs spéciaux, « une ponction » sur fonds de roulement devrait être opérée en 2011, à hauteur de près de 250 000 euros.

De fait, la subvention pour charges de service public s'élève à environ 3,25 millions d'euros, en baisse d'environ 10 % par rapport à 2010, qui apparaît toutefois très modeste au regard de la trésorerie disponible. Vos rapporteurs spéciaux **vous proposent par conséquent de réduire la subvention accordée à l'AFA d'un million d'euros afin d'accélérer la diminution de son fonds de roulement**.

L'indicateur de performance « Proportion d'adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'AFA » évalue le travail accompli par l'agence. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique que *« la réforme de 2005 qui a créé l'AFA ne s'est pas accompagnée d'une amélioration du niveau d'adoption internationale comme en témoigne les réalisations 2008 et 2009 (respectivement 17,8 % et 17 % pour une cible initialement prévue à 30 %) et la prévision 2010 réactualisée (17 %). Si l'attitude de certains pays qui se sont fermés à l'adoption n'est pas étrangère à ce constat, celui-ci résulte également d'une montée en charge de l'AFA plus lente que prévue »*.

Vos rapporteurs spéciaux ainsi que notre collègue Paul Blanc avait mené, en 2009, un contrôle budgétaire sur l'AFA¹ dont il avait tiré plusieurs recommandations. Vos rapporteurs spéciaux constatent que l'agence et le ministère ont effectué un travail approfondi pour la redynamiser (*cf. infra*).

Néanmoins, des interrogations demeurent sur la stratégie et les moyens de l'agence. La sous consommation récurrente des crédits en est un symptôme. C'est pourquoi, une mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des affaires étrangères

¹ Rapport d'information n° 236 (2008-2009) sur l'agence française de l'adoption, 3 mars 2009.

(IGAE) a été diligentée en juillet 2010 « *afin d'apprécier si les moyens alloués à l'agence répondent aux objectifs de son déploiement dans les pays où sa présence se justifie* ». Vos rapporteurs spéciaux prendront connaissance avec la plus grande attention des conclusions de cette mission, qui devraient être rendues d'ici la fin du mois de novembre 2010.

Suites données au rapport n° 236 (2008-2009) de vos rapporteurs spéciaux et de notre collègue Paul Blanc, rapporteur pour avis, sur l'Agence française de l'adoption

Réponse du ministère

Le rapport susvisé a dressé un bilan mitigé du fonctionnement de l'Agence française de l'adoption et de manière plus générale du dispositif français de l'adoption.

Afin de rendre plus efficace ce dispositif, dix-sept propositions articulées autour de quatre grands axes ont été faites par les rapporteurs de la mission d'information.

a) Propositions en faveur d'une plus grande efficacité de l'organisation institutionnelle de l'adoption

Le comité interministériel pour l'adoption créé par le décret n° 2009-117 du 30 janvier 2009 a pour mission d'assurer une coordination de la politique de l'adoption.

S'agissant de l'adoption internationale, le pilotage et la coordination des acteurs en la matière sont assurés plus directement par l'ambassadeur pour l'adoption nommé en juin 2008. L'ambassadeur est le responsable du service de l'adoption internationale. Ce service, renforcé en moyens humains par la mise à disposition d'agents des ministères des affaires sociales et de la justice, a été créé au sein du ministère des affaires étrangères et européennes par décret n° 2009-407 du 14 avril 2009. Il constitue l'autorité centrale pour l'adoption internationale.

Le réseau diplomatique a été mobilisé et sept volontaires pour la protection de l'enfance et l'adoption internationale sont en poste dans des pays stratégiques (Haïti, Guatemala, Madagascar, Vietnam ...).

Un portail d'information gouvernemental a été ouvert le 1^{er} avril 2009. Il centralise l'ensemble de l'information publique sur l'adoption nationale et internationale.

Une convention d'objectifs et de gestion avec l'agence française de l'adoption a été signée le 24 novembre 2009. Cette convention fixe des objectifs en matière :

- d'actions de l'agence dans les pays d'origine (définition d'une stratégie d'implantation, plan de recrutement de correspondants locaux ...)
- d'information et de conseil aux adoptants (aide à l'orientation spécialisée, définition d'une stratégie d'information lors de l'évolution de la situation dans un pays ...)
- d'appui aux correspondants départementaux de l'agence (harmonisation du niveau de formation, optimisation de l'information de proximité ...)
- d'accompagnement des familles prises en charge (gestion des listes de demandes en attente, indice de saturation ...).

Le projet de loi relatif à l'adoption déposé au Sénat le 1^{er} avril 2009 prévoit d'habiliter l'agence française pour l'adoption pour tous les pays qu'ils soient ou non parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale.

b) Propositions visant à rationaliser le fonctionnement de l'agence française de l'adoption

Les modalités de mise en œuvre de l'intermédiation financière par l'agence française de l'adoption ont donné lieu, en 2010, à une analyse sur la faisabilité juridique et sa pertinence pour chacun des pays où elle intervient. Ainsi une modification de la convention constitutive du GIP a été adoptée lors de l'assemblée générale du 20 mai 2010 afin de donner expressément capacité à l'AFA pour exercer cette fonction. Celle-ci sera expérimentée dans un premier temps au Mali.

La capacité de l'agence à mener des actions de coopération en faveur des établissements recueillant des enfants en vue de leur protection est inscrite dans le projet de loi précité.

Le suivi des dépenses sera renforcé par la mise en œuvre d'une comptabilité analytique. La convention d'objectifs et de gestion prévoit un encadrement pluriannuel des recrutements qui fixe le plafond d'emploi à 33 ETP pour le siège pour chacune des années de la convention et une valeur cible de 11 ETP en 2011 pour les correspondants locaux à l'étranger.

A ce jour, il n'est pas envisagé de modifier la dénomination de l'agence pour la limiter au seul champ de l'adoption internationale comme suggéré par les rapporteurs. Cependant la convention d'objectifs et de gestion précitée cadre expressément les compétences de l'agence sur le champ exclusif de l'adoption internationale.

Aucune suite n'a été donnée à ce jour à l'intégration des associations de familles et d'enfants adoptés comme observateurs au sein du conseil d'administration.

c) Propositions relatives aux conditions de délivrance de l'agrément

Des référentiels sur l'information et les évaluations socio-éducative et psychologique ont été élaborés en lien avec l'assemblée des départements de France, un panel de plus de vingt départements et le service de l'adoption internationale. Ils seront présentés aux services départementaux des conseils généraux à l'automne 2010. Par ailleurs le conseil supérieur de l'adoption a institué un groupe de travail en vue de faire toutes propositions de réforme de l'agrément. La recommandation principale du CSA porte sur la préparation des candidats à l'adoption : elle vise à instituer un cycle de réunions d'information préalable à l'agrément obligatoire comme cela est pratiqué dans d'autres pays européens.

Le projet de loi relatif à l'adoption prévoit l'obligation pour le titulaire d'un agrément de confirmer annuellement son projet d'adoption.

Des réflexions ont été engagées en vue de créer un système d'information partagé sur les agréments à l'attention des départements, du service de l'adoption internationale et des opérateurs. Aucune réforme des modalités d'accès à l'adoption pour les couples hétérosexuels concubins ou pacsés n'est à ce jour envisagée.

d) Propositions relatives à l'encadrement des demandes d'adoptions internationales et en faveur de l'adoption nationale

Dans le cadre des actions en faveur de l'enfance privée de famille menées par le service de l'adoption internationale, le fonds de coopération de plus de 900 000 euros ouvert en 2009 a été reconduit à même hauteur pour l'année 2010.

Aucune étude n'a été faite à ce jour pour examiner la possibilité de limiter le nombre de démarches parallèles menées par les candidats à l'adoption.

L'inspection générale des affaires sociales a remis en novembre 2009 son rapport sur le délaissement parental et le recours à la déclaration judiciaire d'abandon. Notant le caractère ambigu et subjectif du concept de « désintérêt manifeste », elle préconise notamment une nouvelle rédaction de l'article 350 du code civil tenant compte des progrès dans la connaissance des liens affectifs. Elle recommande en outre de limiter à six mois le délai du constat du délaissement parental pour les enfants de moins de deux ans. Enfin, elle insiste sur la préparation des candidats à l'adoption et leur accompagnement après l'arrivée de l'enfant.

Enfin, le Conseil supérieur de l'adoption, saisi par la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité sur les conditions de recours à l'adoption simple, a, après analyse, observé que les freins à l'adoption simple étaient plus socioculturels que juridiques.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »

1) Les crédits du programme s'établissent à près de **232 millions d'euros**.

2) La disparition définitive de l'API, intégrée au « RSA socle », entraîne une diminution sensible des crédits de l'ordre de 43 %, mais **la dotation du programme devrait désormais se stabiliser**.

3) La **protection juridique des majeurs, avec plus de 213,1 millions d'euros, devient la principale action financée par le programme**.

4) Le Fonds national de la protection de l'enfance (FNPE) a été créé suite à une décision de justice rendue par le Conseil d'Etat en décembre 2009. Néanmoins, vos rapporteurs spéciaux **constatent que l'Etat ne se soumet pas à ses obligations légales**. En effet, la loi de finances doit, chaque année, prévoir le montant du versement de l'Etat au FNPE. Or le présent projet de loi ne comporte pas une telle disposition.

Ainsi, **l'Etat fait supporter l'accroissement de la charge de l'aide sociale à l'enfance aux départements et à la branche famille** (qui contribue au FNPE à hauteur de 10 millions d'euros en 2011, 2012 et 2013).

5) La subvention accordée à l'Agence française de l'adoption (AFA) est, cette année encore, **supérieure à ses besoins mais en diminution par rapport à 2010**. L'AFA sera ainsi amenée à **réduire son fonds de roulement** qui apparaît très élevé (environ une année de fonctionnement) d'environ 250 000 euros.

Cette diminution apparaît toutefois modeste au regard de la trésorerie effectivement disponible. Vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent **un amendement de réduction de crédits d'un million d'euros** afin d'accélérer la baisse du fonds de roulement de l'AFA.

C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES DÉPENSES SOUTENUES

Le programme 157 « Handicap et dépendance » mobilise près de 9,9 milliards d'euros, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011
1	Évaluation et orientation des personnes handicapées	22 162 100	47 220 769
2	Incitation à l'activité professionnelle	2 532 914 000	2 606 200 000
3	Ressources d'existence	6 524 200 000	7 208 200 000
4	Compensation des conséquences du handicap	17 330 125	15 813 429
5	Personnes âgées	2 514 400	2 000 000
6	Pilotage du programme	5 800 000	4 300 000
P 157	Handicap et dépendance	9 104 920 625	9 883 734 198

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. La budgétisation de l'AAH apparaît plus sincère en 2011

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente, à elle seule, plus de 56 % des crédits de la mission et près de 70 % de la dotation du présent programme. **Pour 2011, elle est évaluée à environ 6 938,2 millions d'euros¹. Il s'agit d'une dépense très dynamique qui n'a pas toujours fait l'objet d'une programmation budgétaire correcte.**

Pour cette raison vos rapporteurs spéciaux ainsi que notre collègue Paul Blanc, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, ont mené un contrôle budgétaire sur l'AAH².

Il en ressort que les déterminants de la dépense sont effectivement nombreux et difficiles à appréhender. Néanmoins, vos rapporteurs ont observé que l'AAH constitue une dépense qui croît de manière très linéaire au fil des années. **Son taux de progression n'a jamais été inférieur à 5 %**. Ils ont par conséquent demandé que le montant des crédits inscrits dans le projet annuel de performances corresponde, au minimum, à la tendance moyenne de progression de la dépense au cours des cinq exercices précédents.

¹ Lors de l'année 2009, dernier exercice clos, elle ne s'élevait qu'à 6 148 millions d'euros.

² Rapport d'information n° 36 (2010-2011) sur l'allocation aux adultes handicapés, déposé le 13 octobre 2010.

En 2010, l'exécution budgétaire, telle qu'elle est inscrite dans le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, devrait atteindre environ 6 637,5 millions d'euros. Plus récemment, le projet de loi de finances rectificative pour 2010, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2010, prévoit que seulement **6 585,9 millions d'euros seront dépensés au titre de l'AAH cette année**. Au cours des cinq exercices précédents, la dépense a crû de 5,75 % en moyenne chaque année. En appliquant la méthode expliquée ci-dessus, le montant des crédits devrait être **au moins égal à 6 964,5 millions d'euros**, soit une différence de plus de 26 millions d'euros avec celui retenu.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux ont également **préconisé de ne pas retenir, dans la programmation budgétaire initiale, l'intégralité des mesures d'économies attendues**. Compte tenu de la difficulté de comprendre les déterminants de la dépense, il apparaît très délicat de chiffrer celles-ci. **En 2011, le Gouvernement prévoit 47 millions d'euros d'économies**, à savoir 29 millions d'euros suite à la mise en œuvre de la déclaration trimestrielle de ressources pour les bénéficiaires de l'AAH qui travaillent en milieu ordinaire, et 18 millions d'euros grâce à la réduction des disparités territoriales d'attribution de l'allocation.

Afin de prévenir tout risque de reconstitution de dettes vis-à-vis de la branche famille de la sécurité sociale qui sert l'AAH, vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent **un amendement de transfert de 100 millions d'euros de crédits depuis le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité » vers le présent programme. La dotation totale de l'AAH s'établira ainsi à environ 7 038,2 millions d'euros**.

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

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASI

	2005	2006	2007	2008	2009
CNAMTS	102 200	101 394	91 193	87 722	81 943
CNAVTS	3 054	3 466	3 579	3 713	3 691
CCMSA	9 427	9 042	8 789	8 188	7 741
RSI	1 542	1 558	1 562	1 591	1 683
Autres régimes	787	723	675	643	550
TOTAL	117 010	116 183	105 798	101 857	95 608

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux

La dotation budgétaire de l'ASI, pour 2011, **s'établit à 270 millions d'euros soit 20 millions d'euros de moins qu'en 2010**. Cette diminution est tout à fait justifiée au regard de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASI.

2. L'Etat respecte ses engagements financiers vis-à-vis des MDPH

La subvention de l'Etat aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), inscrite à l'action 1 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées », s'établit à **plus de 47,2 millions d'euros** afin de financer le fonctionnement courant des MDPH mais aussi de compenser financièrement **une partie des personnels qui auraient dû être mis à disposition par l'Etat** et soit sont partis à la retraite, soit ont décidé de réintégrer leur administration d'origine.

La dotation de l'année 2010, environ 21,7 millions d'euros, est reconduite à l'identique. L'action connaît également une augmentation significative avec le transfert de près de 25,5 millions d'euros en provenance à la fois du programme support de la présente mission et du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ». En particulier, **15,9 millions d'euros contribuent ainsi à la compensation des postes vacants**.

Au total, **l'Etat tient ses engagements vis-à-vis des MDPH dont l'activité a pu être sensiblement affectée par le départ massif de certains de ses personnels**. Il convient de noter que le projet de loi de finances rectificative pour 2010, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2010, prévoit qu'une **enveloppe supplémentaire d'environ 17,3 millions d'euros** sera inscrite sur le présent programme également afin de compenser les postes vacants.

3. La poursuite des créations de place dans les ESAT

L'action 2 « Incitation à l'activité professionnelle » regroupe plus de 2,6 milliards d'euros destinés principalement à financer les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ainsi que « l'aide au poste » (complément versé par l'Etat à la « rémunération garantie » aux travailleurs handicapés des ESAT).

Près de **1,4 milliard d'euros** est prévu pour le **fonctionnement des 117 211 places d'ESAT existantes** à ce jour. Par ailleurs, **l'Etat envisage d'ouvrir 1 000 nouvelles places en 2011** « financées sur un mois » – c'est-à-dire que les places seront créées le 1^{er} décembre 2011 – pour un coût d'environ 1 million d'euros.

Le **coût moyen d'une place s'élève à 11 978 euros** sur un an, soit un montant quasi-stable par rapport à 2010. **L'aide au poste devrait coûter près de 1,2 milliard d'euros**.

4. Une diminution des crédits sur les autres actions

Sur l'ensemble des autres actions du programme, les crédits prévus sont en légère baisse pour un montant global de plus de 3,5 millions d'euros.

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

L'action 5 « Personnes âgées » rassemble **2 millions d'euros principalement destinés à financer des associations et des actions de lutte contre la maltraitance des personnes âgées.** Il convient de noter que la fraction pérenne de cette action demeure stable. En effet, en 2009, près de 514 000 euros avaient été inscrits sur cette ligne au titre des mesures non reconductibles.

L'action 6 « Pilotage du programme » est dotée de **4,3 millions d'euros** et a pour objet d'assurer le financement des subventions à certaines associations nationales œuvrant en faveur de personnes handicapées, des centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée, des centres d'information sur la surdité ainsi qu'une participation au financement de l'agence nationale d'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM).

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 157 « Handicap et dépendance »

1) Le programme rassemble **environ 9,9 milliards d'euros** de crédits de paiement.

2) **L'AAH constitue la dépense la plus importante avec près de 6,9 milliards d'euros.**

3) Vos rapporteurs spéciaux **saluent l'effort de budgétisation initiale** sur cette prestation qui apparaît **plus sincère** que par le passé. Néanmoins, pour **sécuriser son financement** et éviter la formation de dettes vis-à-vis de la branche famille, ils vous proposent d'adopter **un amendement de transfert de crédits de 100 millions d'euros** depuis le programme 304 « Lutte contre la pauvreté ».

4) Vos rapporteurs spéciaux constatent également avec satisfaction que l'Etat tient ses engagements vis-à-vis des MPDH. Elles bénéficient d'une **dotation de plus de 47 millions d'euros.** Une grande partie de cette somme vient compenser les postes vacants du fait des départs des personnels qui auraient dû être mis à disposition par l'Etat.

D. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UN PROGRAMME QUI PEINE À TROUVER SA COHÉRENCE

Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » – le plus petit du budget général – **rassemble plus de 18,6 millions d’euros de crédits, répartis en cinq actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011
1	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	556 238	491 201
2	Égalité professionnelle	5 513 647	5 067 744
3	Égalité en droit et en dignité	10 530 604	12 153 051
4	Articulation des temps de vie	168 113	149 092
5	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	992 281	778 099
P 137	Égalité entre les hommes et les femmes	17 760 883	18 639 187

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. Une augmentation des crédits en raison de transferts en provenance d'autres programmes

Depuis le début de l'année 2011, le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), auparavant autonome, a été intégré à la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Par conséquent, **les crédits relatifs aux moyens, humains et matériels, du service, soit près de 11,7 millions d'euros, ont été transférés au programme support de la présente mission.**

Le tableau présenté ci-dessus, retraité pour tenir compte de ce changement de périmètre, montre que l'enveloppe de crédits au titre de l'égalité entre les hommes et les femmes augmente en 2011. Environ 18,6 millions d'euros seront consacrés aux différentes actions du programme, soit une hausse d'un peu moins de 5 % par rapport à l'exercice 2010.

La présentation brute de ces chiffres pourrait induire en erreur. En effet, près de 180 000 euros sont transférés depuis le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » pour regrouper sur un seul programme la subvention de la DGCS au Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF). De même, un peu de moins de 2 millions d'euros sont déplacés depuis le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement » afin de financer des associations qui luttent contre la prostitution.

Sans ces changements, la dotation du présent programme diminuerait de près de 7 % en 2011. A périmètre constant, vos rapporteurs spéciaux constatent que le présent programme participe à l'effort de réduction des déficits.

2. Un programme qui finance principalement des associations

Près de 87 % des crédits du programme sont constitués de subventions à des associations. Hors dotation de l'action « Soutien du programme », ce pourcentage atteint plus de 91 %.

Au total, 1 273 associations perçoivent plus de 16,25 millions d'euros, soit un montant moyen d'environ 13 000 euros. Mais ce chiffre cache en réalité des situations très hétérogènes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Par exemple, 491 201 euros seront distribués au titre de l'action 1 « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » à 105 associations, soit un montant moyen de 4 678 euros. De même, au titre de l'action 5 « Articulation des temps de vie », le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique qu'une « cinquantaine d'associations sont soutenues pour un montant moyen de 2 982 euros ». A l'inverse, le CNIDFF, association nationale, reçoit, à elle seule, plus de 1,32 millions d'euros.

Associations bénéficiaires et subventions versées au titre du programme 137

Bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires	Montant en millions d'euros
Centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF)	114	4,2
Associations luttant contre la prostitution	1	1,91
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violence	180	1,39
Centre national d'information des droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	1,32
Associations et actions en faveur de l'emploi	68	0,94
Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)	1	0,91
Collectif féministe contre le viol	1	0,31
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	0,24
Mouvement français pour le planning familial	1	0,21
Autres associations nationales et locales	905	4,82
Total	1 273	16,25

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

3. Un programme sans axe structurant

Vos rapporteurs spéciaux regrettent une **stratégie de saupoudrage** de subventions qui ne permet pas de dégager les axes structurants de cette politique publique.

Par ailleurs, il n'apparaît guère pertinent de séparer les actions « Accès des femmes aux responsabilités », « Égalité professionnelle » et « Articulation des temps de vie » alors qu'elles interviennent dans des champs très voisins et que le montant de leur dotation respective est très faible.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent que, cette année encore, ce programme manque de cohérence pour mener à bien les objectifs qu'il s'est fixé. Par exemple, il semble peu probable que les 650 000 euros consacrés au Prix de la vocation scientifique et technique des filles puissent exercer une influence directe et calculable sur le pourcentage de filles parmi les élèves des terminales scientifiques (indicateur n° 1.1)

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, vos rapporteurs spéciaux s'étaient également interrogés sur les coûts de gestion du programme. **Pour 1,6 euro distribué sous forme de subventions, 1 euro est consommé en gestion. De fait, 187 ETP sont associés à ce programme.** Il s'agit, au niveau central, des personnels du SDFE et, au niveau déconcentré, de ses délégués régionaux et chargés de mission départementaux.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 137
« Égalité entre les hommes et les femmes »**

1) Le programme rassemble près de **18,6 millions d'euros de crédits. Ces dotations financent, à plus 87 %, des subventions à des associations.**

2) Comme les années précédentes, vos rapporteurs spéciaux **regrettent un « saupoudrage » des subventions** qui empêche de **dégager une véritable stratégie du programme.**

3) Vos rapporteurs spéciaux notent enfin que **les coûts de gestion de cette politique apparaissent très élevés et ils demandent qu'ils soient précisément justifiés** au regard des objectifs poursuivis.

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

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est **un programme support qui rassemble 1 530 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 527,3 millions d'euros de crédits de paiement**, répartis en neuf actions, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	Fonds de concours attendus en 2011	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Fonds de concours attendus en 2011
1	Fonctions de pilotage et de contrôle	62 554 560	64 924 103		62 554 560	64 924 103	
2	Statistiques, études et recherche	28 793 693	28 153 048	1 000 000	28 793 693	28 153 048	1 000 000
3	Gestion des politiques sociales	201 046 211	199 268 497		201 046 211	199 268 497	
4	Gestion des politiques sanitaires	70 132 322	59 283 627		70 132 322	59 283 627	
5	Pilotage de la sécurité sociale	36 068 871	37 191 156	390 000	36 068 871	37 191 156	390 000
6	Soutien de l'administration sanitaire et sociale, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	382 219 071	348 843 339	360 000	404 522 667	346 059 656	360 000
7	Financement des agences régionales de santé	519 726 245	552 267 825		519 726 245	552 267 825	
8	Gestion des politiques du sport (<i>nouveau</i>)	210 107 241	203 785 032		210 107 241	203 785 032	
9	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative (<i>nouveau</i>)	36 990 816	36 320 868		36 990 816	36 320 868	
P 124	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 547 639 030	1 530 037 495		1 569 942 626	1 527 253 812	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Le périmètre du programme évolue sensiblement en 2011 puisqu'il intègre désormais le programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », soit un transfert de crédits d'environ 430 millions d'euros et le rattachement de 3 902 ETPT.

Par ailleurs, suite à la création de la direction générale de la cohésion sociale, les crédits de fonctionnement du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, auparavant inscrits sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », font désormais partie du présent programme (nouvelle action 03-11).

Plusieurs changements de périmètre plus mineurs sont également intervenus : l'inscription des crédits relatifs au Défenseur des enfants sur le programme 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le rattachement des crédits relatifs à la gestion du secrétariat général du comité interministériel des villes (nouvelle action 03-10).

Malgré ces nombreuses modifications dans la répartition des crédits, le présent programme **dégage une économie de plus de 42 millions d'euros**, soit une diminution de 2,7 % par rapport à 2010. **Il contribue ainsi à la réduction globale de la dépense publique.**

1. Le programme porte principalement des crédits de personnel

Les crédits de paiement du présent programme sont répartis de la façon suivante :

- dépenses de **personnel** : 781,17 millions d'euros ;
- dépenses de **fonctionnement** : 735,7 millions d'euros ;
- dépenses **d'intervention** : 10,38 millions d'euros.

Sur un total de 1 527,25 millions d'euros, les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses. Le plafond d'emplois, pour l'ensemble du programme, est établi à 12 362 ETPT.

Les changements de périmètre décrits plus haut rendent très difficile la comparaison avec 2010, année pour laquelle le plafond s'élevait, à 16 987 ETPT. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique qu'à « *périmètre 2010 comparable à 2011 [...], le plafond retraité s'établit à 13 019 ETPT* ». Ainsi, **la variation entre 2010 et 2011 serait de – 657 ETPT.**

En 2011, **278 emplois (ETP) seront supprimés au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux**. Le Gouvernement souligne que « *ces non-remplacements sont permis par les actions de réorganisation interne, de recherche de simplification des procédures et de mutualisation au sein des ministères sociaux et de l'échelon interministériel* ».

La répartition du plafond d'emplois par action est retracée dans le tableau suivant.

Répartition du plafond d'emplois par action et sous-action

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		ETPT
01	Fonctions de pilotage et de contrôle	503
02	Statistiques, études et recherche	222
03	Gestion des politiques sociales	3 252
03-01	Gestion du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	1 076
03-02	Gestion des services déconcentrés des programmes « Intégration et accès à la nationalité française » et « Immigration et asile »	132
03-04	Gestion du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » : autres dépenses	326
03-05	Gestion du programme « Handicap et dépendance »	962
03-07	Gestion du programme « Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté »	14
03-08	Gestion du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » – Comité interministériel à la ville	63
03-09	Gestion du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » – Délégués du préfet dans les quartiers	350
03-10	Gestion du programme « Politique de la ville » – ACSE (nouveau)	142
03-11	Gestion du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » (nouveau)	187
04	Gestion des politiques sanitaires	793
04-01	Gestion du programme « Prévention, sécurité sanitaire et modernisation de l'offre de soins »	770
04-05	Gestion du programme « Protection maladie »	23
05	Pilotage de la sécurité sociale	563
06	Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	3 127
08	Gestion des politiques du sport (nouveau)	3 340
09	Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative (nouveau)	562
	TOTAL	12 362

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

L'action 3 « Gestion des politiques sociales », l'action 4 « Gestion des politiques sanitaires », l'action 8 « Gestion des politiques du sport » et l'action 9 « Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative » ne regroupent que des crédits de personnel.

Par ailleurs, l'Etat verse aux agences régionales de santé (ARS) une **subvention pour charges de service public d'un montant de près 552,3 millions d'euros, comprise dans les dépenses de fonctionnement du présent programme¹**. Or cette somme vient couvrir les dépenses de personnel des ARS à hauteur de près de **481 millions d'euros pour un plafond d'emplois fixé à 9 447 ETP**.

¹ Du point de vue du budget de l'Etat, il s'agit bien de dépenses de fonctionnement, même si les ARS les utilisent pour financer leur masse salariale.

Ainsi, ce sont **plus de 1 262,29 millions d'euros de crédits qui financent le personnel à partir du présent programme, soit près de 83 % du total.**

Le reste des dépenses recouvre des frais de fonctionnement courant (immobilier, informatique, communication, frais de justice, etc.) dont l'essentiel est porté par l'action 6 « Soutien des politiques sanitaires et sociales » pour un **montant d'environ 160 millions d'euros**. Elle finance notamment les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. En revanche, les moyens des directions départementales sont désormais pris en charge par le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

L'action 6 voit ses crédits diminuer de plus de 52 millions d'euros. Elle participe donc, à titre principal, à la maîtrise de la dépense au sein du programme.

2. Les ARS représentent plus de 36 % des crédits du programme

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

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

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

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

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

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

Les ARS sont des **opérateurs de l'Etat** auxquels est accordée une subvention pour charges de service public. Elles représentent près de 5 % des

emplois totaux des opérateurs de l'Etat et 8 % des dotations qui leur sont accordées.

Leur création emporte des effets importants sur la présentation et la structuration des crédits au sein du présent programme. La nouvelle action 7 « Financement des agences régionales de santé » regroupe l'intégralité de leur dotation par agrégation de crédits auparavant inscrits sur d'autres actions, notamment l'action 4 « Gestion des politiques sanitaires ».

Par ailleurs, il importe de souligner que si, du point de vue de l'Etat, les crédits de l'action 7 ne sont que des dépenses de fonctionnement, ils servent également à rémunérer les personnels des ARS.

L'article 45 du PLFSS pour 2011 dispose que *« le montant de la contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie au financement des agences régionales de santé est fixé à 151 millions d'euros au titre de leur budget de gestion et à 40 millions d'euros au titre de leurs actions de prévention pour l'année 2011 »*.

Le présent programme porte **une subvention pour charges de service public, à hauteur de 552,3 millions d'euros, destinée à couvrir les frais de gestion des ARS (481,12 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 71,18 millions au titre du fonctionnement courant).**

Près de 9 447 ETP sont rémunérés par les ARS, soit **une diminution de près de 144 ETP par rapport à 2010, suite au non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, principe également applicable aux opérateurs.**

Le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé » comprend également une partie des dotations versées aux ARS. Ainsi, **une subvention pour charges de service public, de près de 189 millions d'euros, est prévue afin de financer des dépenses d'intervention relevant de la prévention et de la sécurité sanitaire.** Par ailleurs, un transfert de 121,4 millions est également consenti aux ARS au titre de la formation médicale initiale.

Les données transmises à vos rapporteurs spéciaux pour justifier la dotation des ARS se sont révélées très lacunaires. En 2010, elles ont bénéficié de près de 519 millions d'euros au titre du présent programme alors même qu'elles n'ont fonctionné qu'à compter du 1^{er} avril. Par comparaison, **la subvention qui leur est accordée en 2011 apparaît faible même si les ARS connaissent une baisse de leur effectif.**

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent en conséquence obtenir de la part du Gouvernement des informations plus précises sur les éléments qui concourent à l'élaboration du budget des ARS et les recettes qui leur sont affectées, y compris en provenance de l'assurance-maladie.

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

Ressources des ARS pour l'année 2011

(en millions d'euros)

Financement de l'Etat	PLF 2011 (AE = CP)
Action n° 7 « Financement des agences régionales de santé »	552,3
Mission Santé : programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins »	310,8
<i>Subvention pour charges de service public</i>	189,4
<i>Transferts</i>	121,4
Total Etat	863,1
Financement de l'assurance maladie	
Budget de gestion	151
Actions de prévention	40
Total assurance maladie	191
Total pour l'ensemble	1 054,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

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

1) Le programme rassemble plus de **1 527,2 millions d'euros**, qui financent à près de **83 % des dépenses de personnel**, y compris dans les ARS.

2) Le programme **support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est rattaché au présent programme.**

3) A périmètre constant, les crédits du programme connaissent **une diminution de 2,7 % qui témoigne d'une maîtrise de la dépense.**

4) La **subvention pour charges de service public consentie aux ARS s'élève à environ 552,3 millions d'euros**, soit 36 % des crédits du programme.

Faute d'éléments précis, **vos rapporteurs spéciaux ne sont pas en mesure de porter une appréciation sur le montant de cette dotation au regard des besoins des ARS** qui n'ont été mises en place que depuis le 1^{er} avril 2010.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 87

Financement du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs et du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)

Commentaire : le présent article tend à faire financer le « RSA jeunes », pour l'année 2011, et le revenu supplémentaire temporaire d'activité, pour les années 2011 et 2012, par le Fonds national des solidarités actives (FNSA)

I. LE DROIT EXISTANT

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

Pour l'année 2010, par dérogation à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, **le « RSA jeunes » est entièrement pris en charge par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) alors même qu'une partie de son coût aurait dû revenir aux conseils généraux**. Une dotation de 20 millions d'euros avait ainsi été inscrite sur le budget du Fonds (*cf. supra* II. A).

Le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) a été créé par décret en date du 27 mai 2009¹ à la suite des troubles sociaux survenus dans certains départements d'outre-mer. En Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, le RSTA apporte **un complément de rémunération de 100 euros au maximum pour tous les salariés de droit privé et les agents non titulaires de droit public percevant un salaire inférieur ou égal à 1,4 SMIC brut**.

Il est **financé par l'Etat** sur le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » de la mission « Plan de relance de l'économie ». Il a coûté **204 millions d'euros en 2009 et, d'après le Gouvernement, 160 millions d'euros devrait être consommés en 2010**.

¹ Décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 relatif au revenu supplémentaire temporaire d'activité.

Ce dispositif **prend fin au 31 décembre 2010** mais les bénéficiaires actuels pourront continuer de percevoir le RSTA jusqu'au 31 décembre 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par exception aux dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, **le I du présent article prolonge, pour l'année 2011, le financement du « RSA jeunes » par le FNSA.**

Par ailleurs, la mission « Plan de relance de l'économie » disparaît à compter de l'année 2011. Dès lors, les dépenses qu'elle prenait en charge doivent être inscrites sur d'autres missions. **Le II du présent article prévoit que le FNSA finance « les sommes versées et les frais de gestion » dus au titre du RSTA servi en 2011 et 2012.**

*

* *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Néanmoins, le dispositif vient tout juste d'entrer en vigueur et sa montée en charge risque d'être lente compte tenu des conditions restrictives d'éligibilité. La cible du nombre de jeunes potentiellement concernés n'est d'ailleurs pas connue avec précision.

Dans ce contexte, il est apparu délicat de calculer au plus juste la compensation résultant du transfert d'une charge nouvelle aux départements (le « RSA socle jeune »). Vos rapporteurs spéciaux estiment, par conséquent, qu'il est **justifié de maintenir en 2011 la dérogation instituée en 2010.** A l'issue de la montée en charge ou, en tout cas, après un retour sur expérience suffisamment long, il conviendra d'aligner le financement de ce dispositif sur le droit commun du RSA.

Le RSTA, pour sa part, est une dépense d'Etat. La disparition de la mission « Plan de relance de l'économie » oblige à l'imputer sur une autre mission du budget général. Dès lors qu'il avait été conçu comme un précurseur du RSA, il trouve tout naturellement sa place au sein du programme « Lutte contre la pauvreté » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Par ailleurs, les actuels bénéficiaires du RSTA ont vocation à « basculer », à court ou moyen terme, dans le « RSA activité » financé par le FNSA. A ce jour, la vitesse et l'intensité de cette substitution ne sont pas encore connues.

Il est dès lors tout à fait **cohérent de mutualiser la dépense des deux prestations au sein du même Fonds pour qu'elles deviennent « fungibles » l'une avec l'autre**. 200 millions d'euros ont été inscrits sur le budget du FNSA à raison de 124 millions d'euros pour le « RSA activité » outre-mer et 76 millions d'euros pour le RSTA.

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

ARTICLE 87 bis (nouveau)

(Art. 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs)

Report d'une année de l'entrée en vigueur de la réforme de l'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à reporter d'une année, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2012, l'entrée en vigueur de la réforme de l'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a créé l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles qui institue plusieurs obligations pour les personnes physiques qui « *exercent à titre individuel et habituel les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire au titre du mandat spécial auquel il peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire* ». Ces personnes font l'objet d'un **agrément** en qualité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM).

Elles doivent notamment satisfaire des conditions de moralité, d'âge, de formation et d'expérience professionnelle (article L. 471-4 du même code) et bénéficier d'une assurance en responsabilité civile.

Le décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de l'activité de délégué aux prestations familiales, prévu par l'article L. 472-4 du code précité, a précisé ces dispositions.

Or le II de l'article 44 de la loi du 5 mars 2007 précitée prévoyait que les mandataires individuels devaient s'y conformer « *dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret [mentionné plus haut] et au plus tard le 1^{er} janvier 2011* ».

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à **reporter d'une année**, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2012, **l'entrée en vigueur de la réforme de l'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à un alignement du droit applicable entre les associations tutélaires et les mandataires individuels. En effet, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit a d'ores et déjà étendu le délai d'agrément d'un an pour l'ensemble des opérateurs tutélaires, à l'exception des gérants de tutelle privés.

Le report proposé par le présent article apparaît d'autant plus logique qu'un délai de trois ans « *à compter de la publication* » du décret précité était prévu par la loi du 5 mars 2007. Or **le décret n'a été signé que le 31 décembre 2008, soit plus d'un an et demi après la promulgation de la loi.**

Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de publier les mesures d'exécution nécessaires dans des délais plus restreints.

Le Gouvernement a également indiqué que cette mesure permet **d'économiser près de 12,3 millions d'euros** en évitant une rupture de prise en charge des mesures de tutelles.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 87 ter (nouveau)

Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes

Commentaire : cet article, adopté à l'initiative de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, vise à mettre en place un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de l'examen du PLF pour 2010, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale s'était plus particulièrement intéressée à la situation des personnes handicapées vieillissantes.

A la suite de ces travaux, le Parlement avait adopté l'article 136 de la loi de finances pour 2010 qui visait à mettre en œuvre, avant le 31 décembre 2010, un dispositif de suivi des structures des personnes handicapées vieillissantes.

Force est de constater que, à ce jour, ce dispositif n'a toujours pas été mis en place. Pour cette raison, notre collègue député Paul Jeanneteau, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, a déposé un amendement tendant à le mettre en œuvre d'ici le 31 décembre 2011.

C'est l'objet du présent article qui vise à mettre en place un dispositif de suivi annuel des structures d'accueil des personnes handicapées de quarante ans ou plus. Il s'agit des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des établissements et services, y compris les foyers d'accueil, qui accueillent des personnes adultes handicapées¹**.

Ce dispositif de suivi **porte notamment sur les sources de financement de ces structures**, leur nombre et le nombre de places qu'elles offrent, selon les types de déficiences des personnes handicapées. Il met en rapport l'offre en structures et l'évolution du nombre de personnes de plus de quarante ans selon leurs types de déficience.

L'article mentionne enfin que *« les résultats sont portés à la connaissance du Parlement »*.

¹ a) du 5° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par le présent article, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a introduit une modalité originale d'information du Parlement.

Toutefois la formulation retenue – « *les résultats sont portés à la connaissance du Parlement* » – risque d'être trop floue pour être véritablement opérante. Il pourra s'agir, par exemple, aussi bien d'un rapport que d'une audition.

Il reviendra donc au Parlement d'être vigilant et d'imposer, selon le rythme qu'il juge adéquat, que les informations utiles lui soient transmises par le Gouvernement.

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

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011
DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ
DES CHANCES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET et de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 48 (ÉTAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		100 000 000		100 000 000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance	100 000 000		100 000 000	
Égalité entre les hommes et les femmes				
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative <i>Dont titre 2</i>				
TOTAL	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de transférer **100 millions d'euros de crédits depuis le programme « Lutte contre la pauvreté » vers le programme « Handicap et dépendance »**.

En effet, il est apparu que le Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui finance le « RSA activité » connaît, fin 2010, un excédent de près de 1,3 milliard d'euros. Il n'est donc pas nécessaire que le budget de l'Etat lui attribue, en 2011, une enveloppe de 700 millions d'euros.

En revanche, **le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) apparaît plus contraint**. Afin de **le sécuriser** et d'éviter la formation de nouvelles dettes vis-à-vis de la branche Famille de la sécurité sociale – qui sert l'AAH – **il est proposé d'accroître le budget qui lui est consacré de 100 millions d'euros prélevés sur l'enveloppe que le Gouvernement souhaite attribuer au FNSA**.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011
DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ
DES CHANCES

N°

2

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET et de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 48

(ÉTAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		500 000 000		500 000 000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Égalité entre les hommes et les femmes				
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative <i>Dont titre 2</i>				
TOTAL		500 000 000		500 000 000
SOLDE	- 500 000 000		- 500 000 000	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **réduire le déficit budgétaire de 500 millions d'euros et de participer ainsi à la maîtrise des dépenses publiques.**

En effet, il est apparu que le Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui finance le « RSA activité » connaît, fin 2010, **un excédent de près de 1,3 milliard d'euros.** Il n'est dès lors **pas nécessaire que le budget de l'Etat lui attribue, en 2011, une enveloppe de 700 millions d'euros.**

Il est proposé de réduire cette dotation de 500 millions d'euros. Toutefois, le présent amendement **ne met pas en péril le financement du RSA** puisque le FNSA devrait toujours disposer, fin 2011, d'un excédent supérieur à 336 millions d'euros.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011
DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ
DES CHANCES

N°

3

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET et de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 48
(ÉTAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales				
Actions en faveur des familles vulnérables		1 000 000		1 000 000
Handicap et dépendance				
Égalité entre les hommes et les femmes				
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative <i>Dont titre 2</i>				
TOTAL		1 000 000		1 000 000
SOLDE		- 1 000 000		- 1 000 000

OBJET

Le présent projet de loi de finances octroie une subvention pour charges de service public à l'agence française de l'adoption (AFA) de plus de 3,25 millions d'euros.

Or l'AFA disposait, au 31 décembre 2009, **d'un fonds de roulement de près de 3 millions d'euros**. La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et l'AFA prévoit sa réduction progressive, notamment par une « ponction » de 225 000 euros en 2010 et de 250 000 euros en 2011.

Cette **baisse apparaît toutefois très modeste au regard du montant total disponible**. Le présent amendement a pour objet de **réduire la subvention accordée à l'AFA d'un million d'euros afin d'accélérer la diminution de son fonds de roulement**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

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

A l'initiative du Gouvernement, elle a tout d'abord adopté un amendement tendant à **minorer de plus de 1,6 million d'euros les crédits du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**, dont près de 1,34 million d'euros au titre des crédits de personnel. Cette diminution résulte de **l'ajustement du transfert vers les départements de personnels relevant du ministère de la santé et des sports** participant à l'exercice de compétences décentralisées dans le domaine de la solidarité, de l'action sociale et de la santé.

A l'initiative de notre collègue députée Chantal Brunel, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à **majorer de 2,5 millions d'euros les crédits du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » par une diminution à due concurrence du programme « Lutte contre la pauvreté »**.

A l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale **a réduit de 1 376 389 euros les autorisations d'engagement et de 1 500 757 euros les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**, afin de gager la dépense de 110 millions d'euros induite par la suppression de l'article 88 du présent projet de loi de finances.

Cet effort est réparti, pour les crédits de paiement, de la façon suivante :

- 621 796 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociale » ;

- 204 487 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;

- 16 439 euros pour le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » ;

- 658 035 euros pour le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour un **montant global de 1 860 090 euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi répartis :

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

- 10 500 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », action 02 « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » ;

- 279 900 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 01 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » ;

- 2 000 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 02 « Soutien en faveur des familles monoparentales » ;

- 295 000 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 03 « Protection des enfants et des familles » ;

- 732 400 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 01 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » ;

- 4 000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 02 « Incitation à l'activité professionnelle » ;

- 15 000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 04 « Compensation des conséquences du handicap » ;

- 410 900 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 05 « Personnes âgées ».

- 20 500 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 01 « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » ;

- 2 000 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 02 « Égalité professionnelle » ;

- 11 000 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 03 « Égalité en droit et en dignité » ;

- 4 000 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 05 « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes » ;

- 71 890 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », action 06 « Soutien de l'administration sanitaire et sociale » ;

Toutes ces majorations sont imputées sur le titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » respectivement de 1 141 595 euros et de 1 265 863 euros.**

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit deux articles rattachés.

L'article 87 *bis* reporte d'une année l'entrée en vigueur de la réforme de l'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

L'article 87 *ter* introduit un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

Ces deux articles additionnels sont commentés ci-dessus, dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. MARDI 19 OCTOBRE 2010 – AUDITION CONJOINTE PAR LA COMMISSION DES FINANCES ET LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE M. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITÉS ACTIVES

Réunie le mardi 19 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et de Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, les commissions ont procédé à l'audition de M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et le projet de loi de finances pour 2011.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives. – Le budget des solidarités actives affiche l'effort de solidarité de la Nation à l'égard des Français les plus fragiles avec la novation que constitue le RSA-activité, complément attribué aux travailleurs aux revenus les plus modestes et qui continue de monter en charge pour environ 100 millions d'euros par mois. Cet effort significatif consacre un droit ouvert : le nombre de bénéficiaires détermine le budget du RSA et pas l'inverse ; Bercy ne nous dit pas de nous arrêter quand un montant donné est atteint. Le RSA-activité est financé par une contribution de 1,1 % sur les revenus du capital ; en fonction de la réalité de la dépense, nous effectuons un ajustement budgétaire. Nul ne peut se voir refuser le bénéfice du RSA dès qu'il en remplit les conditions, qui sont déterminées par la loi.

Les prévisions budgétaires pour 2011 sont calibrées en intégrant la montée en puissance, la diversification des publics bénéficiaires et une simplification du dispositif. Dès ma prise de fonctions, j'ai en effet perçu la très forte demande des départements, confrontés à une rigidité formidable, d'où le plan que j'ai présenté en juillet. Ce plan se déroule normalement à une exception près, qui est l'harmonisation des fichiers informatiques entre la CNAF et les départements.

Nous voulons éviter que le parcours des intéressés se transforme en un saut d'obstacles et montons des plateformes communes entre Pôle emploi, les CAF, les départements, parfois les CCAS. Nous copilotons ce dispositif avec l'Assemblée des départements de France et nous aurons à la fin de l'année une journée sur les programmes territoriaux d'insertion.

En dehors du RSA, nous avons également une enveloppe de crédits de 5 millions d'euros consacrée à l'économie sociale et solidaire, dont nous allons installer le conseil supérieur la semaine prochaine.

Créé le 1^{er} juin 2009, le RSA concernait au 31 juillet dernier 1 787 000 foyers, dont 1 145 000 pour le RSA-socle, pour un montant mensuel moyen de 429 euros, et 642 000 foyers pour le RSA-activité, pour un montant

moyen de 170 euros. Le RSA-activité représente 1,3 milliard d'euros cumulés depuis sa création. En hausse substantielle, le nombre de ses bénéficiaires a fait un bond de 55 % en un an, alors que le RSA-socle a légèrement augmenté en raison de la dégradation du marché du travail (7 %). On constate également une progression de 42 % des bénéficiaires qui exercent une toute petite activité permettant de cumuler les deux. Le montant moyen est de 398 euros par mois pour ceux qui perçoivent le RSA-socle en même temps que le RSA-activité.

Le nombre de bénéficiaires du RSA n'est pas stable. Il existe une réelle fluctuation avec 114 000 entrées et 97 000 sorties par mois. Cette instabilité du dispositif est le signe qu'il joue son rôle puisque ces chiffres sont en ligne avec les entrées et les sorties sur le fichier des demandeurs d'emploi. La moitié des bénéficiaires perçoit entre 100 et 300 euros, le tiers moins de 100 euros, ce qui explique d'ailleurs que tous les bénéficiaires potentiels ne le demandent pas à cause de la lourdeur des démarches administratives. Au titre du RSA-activité, la tendance s'établit à environ 110 millions servis mensuellement tandis que la charge pour les départements est de 533 millions pour le RSA-socle.

La prévision délibérément haussière du budget 2010 répondait à la volonté de constituer un fonds de roulement pour les deux années suivantes. La dépense pour 2010 s'élève à 1 547 millions d'euros, dont 1 313 millions pour le RSA-activité, 20 millions pour le RSA jeunes, 137,2 millions pour l'allocation de retour vers l'emploi et 77 millions de frais de gestion ; les recettes pour 2010 sont de 2 842 millions comprenant 1 223 millions de contribution additionnelle et 333 millions de créances sur l'ACOSS. La contribution de l'Etat était bien supérieure à la prévision de dépenses, ce qui explique la constitution d'un fonds de roulement que nous mettons en œuvre pour les années suivantes.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – En 2010, quel est le montant prévisionnel du fonds de roulement du Fonds national des solidarités actives (FNSA) ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – 1 386 millions.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – C'est gigantesque !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Il a été intégré dans les prévisions : 372 millions d'euros seront prélevés en 2011 et 564 millions en 2012, de manière à stabiliser la contribution de l'Etat à 700 millions en 2011 et 2012. Je l'indique clairement, la subvention d'équilibre a permis de combler une partie de l'écart entre dépenses et recettes, mais la marge de manœuvre est extrêmement faible et il ne faudrait pas se laisser aller à la tentation d'utiliser cet argent ailleurs, sauf à jouer les « sapeur Camember ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – La logique serait que le budget 2011 prenne en charge les dépenses 2011.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – La tentation de modifier cette prévision aurait une incidence sur l'équilibre budgétaire du FNSA. Le Premier ministre a tenu des réunions sur la situation financière des conseils généraux, mais l'APA et la PCH ont un impact plus important que le RSA. Nous avons surmonté la question du décalage dans le temps de la compensation du RSA majoré, ex-API. Le Premier ministre prendra les décisions utiles. Reste que la marge de manœuvre du FNSA est très faible.

Les prévisions budgétaires prennent en compte le RSA-jeunes (5 600 demandes en septembre). Les vérifications pour ces dossiers sont longues ; nous estimons qu'il y aurait entre 15 000 et 20 000 RSA-jeunes. Le RSA-DOM, que nous avons traité avec Mme Penchard, a donné lieu à un arbitrage plutôt social, avec option entre le RSA et le RSTA. Nous avons observé la montée en puissance du prélèvement de 1,1 % sur les revenus de capital. Nous sommes dans les prévisions, avec une petite marge d'erreur.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Nous étions tous extrêmement sceptiques lors de l'examen du budget 2010 ; nous voyions bien qu'il y avait là un gros coussin, mais je n'ai pas souvenir qu'on nous ait parlé de fonds de roulement à l'époque. Cette interprétation *a posteriori* n'est-elle pas un peu en marge du principe de sincérité budgétaire ? Comment justifier un tel fonds de roulement ?

Un mot de la prime pour l'emploi et du RSA, que l'on ne peut cumuler : les bénéficiaires de celui-ci ne préfèrent-ils pas celle-là ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Il n'y a pas eu volonté de constituer une trésorerie artificielle sur le FNSA. On disait alors que le verre était à moitié vide et Martin Hirsch a voulu démontrer qu'on pouvait faire face à une rapide montée en puissance. On me dit aujourd'hui que le verre est à moitié plein, mais mes prévisions sont tenues, avec 640 000 bénéficiaires du RSA-activité. On peut accélérer la montée en puissance mais on voit bien qu'un certain nombre de personnes redoutent la complexité du dispositif. Nous constatons qu'il existe un fonds de roulement. Il n'est pas malsain qu'un fonds de roulement existe dans un fonds public. Comment pouvons-nous l'utiliser ? Le Gouvernement a décidé d'ajuster la contribution budgétaire venant du budget de l'Etat à 700 millions d'euros, tant en 2011 qu'en 2012. Nous allons donc servir un droit ouvert en nous adaptant à la réalité de la dépense.

La fusion de la PPE avec le RSA a fait l'objet de longues discussions au Parlement ; on a finalement décidé que le RSA viendrait en déduction de la PPE, et c'est ce qui se passe depuis juin 2009. Celle-ci est d'ordre fiscal, celui-là est une prestation sociale. Cette déduction a représenté une économie de 680 millions sur la PPE. Est-il souhaitable de revenir sur cette question ? Il faut établir un parcours et limiter les cloisonnements. J'y travaille dans le cadre de la simplification. Une plus grande lisibilité est-elle souhaitable ? Le débat est ouvert, que vous pourrez poursuivre à l'occasion de la réforme fiscale en 2011. Le Gouvernement est ouvert aux réflexions sur cette question.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Je préfère votre réponse à ma seconde question. Quant à la première, vous vous servez de ressources non utilisées pour lisser le niveau de la dépense.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Il n'est pas souhaitable de laisser un fonds de roulement à cette hauteur. Utilisons-le avec une vision claire de l'avenir et reprenons les choses avec une plus grande orthodoxie financière. Ce sont les principes que j'essaie d'appliquer à l'héritage que j'ai reçu.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – D'autres actions de cette mission sont sous-dotées.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Si vous n'arrivez pas à combler l'écart entre recettes et dépenses, la marge de manœuvre est faible : quand on prend quelque chose ici, il faut pouvoir ajuster la dépense à la recette. Je fais confiance à la sagesse de la commission et me tiens à votre disposition pour vous montrer que nous avons évalué la dépense de manière très rigoureuse, y compris pour le RSA-jeunes et le RSA-DOM.

Mme Colette Giudicelli. – Quel est le bilan de l'allocation personnalisée de retour vers l'emploi (APRE) ? Comment les acteurs locaux se sont-ils répartis la compétence et est-il pertinent de distinguer deux enveloppes ?

Avez-vous un budget de communication pour le RSA et y a-t-il incompatibilité entre celui-ci et le statut d'autoentrepreneur ?

Je suis solidaire de ce qu'a dit le président Arthuis. Les conseils généraux éprouvent de grandes difficultés pour établir leur budget : il ne serait pas mal de les aider, par exemple par une compensation au plus près de la dépense réelle.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Représentant la commission des finances au conseil de surveillance de la CMU et de la CMU-c, je voudrais savoir si l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant du RSA-activité se traduit également par une hausse des affiliations à la CMU et à la CMU-c, qui concernent déjà près de 4 millions de personnes. A-t-on cherché à faire le point pour améliorer la situation de ce public ?

Mme Isabelle Debré. – Quelle sera la vocation du conseil supérieur dont vous avez annoncé la création alors qu'il y a déjà un Conseil national d'insertion par l'activité économique (CNIAE) ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Le nouveau conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire ne concerne pas le RSA.

M. Auguste Cazalet. – Certains conseils généraux estiment que le RSA tend à scinder trop nettement l'insertion sociale de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, le Gouvernement entend-il reconduire la prime de Noël fin 2010 ?

M. Guy Fischer. – Le ministre, qui maîtrise toutes les statistiques, le sait bien, le nombre de bénéficiaires du RSA est moins important que prévu. Quand le chômage touche 25 % des jeunes, ne sous-estime-t-on pas les effets de l'explosion du chômage en tablant sur 15 000 à 20 000 RSA-jeunes ? Pouvez-vous en outre nous en dire un peu plus sur la normalisation des rapports avec les départements ?

Mme Anne-Marie Payet. – Je souhaite avoir des précisions sur les prévisions pour les départements d'outre-mer.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. – Il y a eu l'an dernier des amendements pour récupérer une partie de la subvention au FNSA : on parlait déjà d'un fonds de roulement, monsieur le Président...

La complexité des dossiers de RSA-activité est bien grande pour un public fragile et à l'emploi précaire. Ne peut-on optimiser les démarches ?

Vous avez demandé un rapport sur l'intégration de l'allocation de solidarité spécifique dans le RSA. A-t-il été publié ? Si oui, quelles sont ses conclusions ?

A qui va s'adresser le conseil supérieur que vous allez installer et ne va-t-il pas faire double emploi avec le CNIAE qu'a longtemps présidé Claude Alphandéry ?

Mme Patricia Schillinger. – Quelle sera l'évolution de la montée en charge du RSA par rapport au RMI ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – J'ai intégré la complexe question de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi dans le plan de simplification de juillet. Lors des débats législatifs, nous avons souhaité créer un cadre très souple pour établir un parcours d'insertion professionnelle sécurisé et personnalisé. Dans chaque territoire, les préfets ont engagé, avec les conseils généraux et Pôle emploi, une réflexion permettant de définir un règlement du versement de cette allocation avec des critères d'attribution, voire des montants d'attribution. J'ai constaté qu'il existe des formules et des solutions très différentes d'un département à l'autre, et même selon les antennes de Pôle emploi. Celui-ci éprouve en particulier des difficultés pour articuler son règlement national et les règlements départementaux. Comment pouvons-nous alors éviter les retards et une transformation inadmissible du parcours en un saut d'obstacles ? Nous tirerons le bilan de la réflexion engagée avec une cinquantaine de départements. Nous pensons qu'il faut conserver et faciliter l'octroi de cette allocation, par exemple en créant un chéquier-services. En ce qui concerne le volet financier de l'APRE, le projet de budget pour 2011 prévoit une enveloppe de 84,5 millions d'euros, soit un total de 110 millions avec les reports de l'année 2010 : 90 millions seront transférés aux départements et 20 millions à Pôle emploi.

Vous m'interrogez ensuite sur le budget de communication. Malgré la grande campagne menée par mon prédécesseur, la montée en puissance du dispositif n'a pas été celle que l'on pouvait espérer. J'ai mis en place un plan

ciblé sur les travailleurs pauvres. Avec M. Pélissard, j'ai écrit à tous les maires de communes de plus de 5 000 habitants. Les employés de ma cantine, souvent des mères seules, ne connaissaient pas leurs droits, alors que cela leur aurait été bien utile... Chez moi, sur 60 personnels, 25 perçoivent désormais le RSA.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Organisez des assises départementales de l'insertion !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Nous aurons à la fin de l'année, en lien avec les départements, des assises nationales sur les pactes d'insertion. En un mot, j'ai essayé de faire de la communication de prescription. Comme les bénéficiaires d'autres prestations peuvent être intéressés par le RSA, j'ai rencontré la CNAF et nous avons utilisé son journal, qui est très lu, pour expliquer la prestation à des personnes potentiellement concernées. Notre budget de communication demeure raisonnable car nos campagnes sont ciblées.

Le statut d'auto-entrepreneur n'emporte aucune incompatibilité avec le RSA. Les caisses d'allocations familiales apprécient la situation des intéressés en fonction des déclarations qu'ils leur remettent en application d'un décret de juillet 2009.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Quand ils déclarent...

M. Guy Fischer. – Y aurait-il de la fraude ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – De l'omission !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – L'Etat a tiré les conséquences du droit à compensation des départements sur la base des extensions de compétence de 2004. Quand le chômage est revenu de 10,2 % à 7,2 %, le nombre de titulaires du RMI a baissé et certains départements ont reçu plus qu'ils n'ont versé – je ne parle pas de l'APA ou de la PCH, qui appellent une réflexion de fond. La crise est venue, et il y a eu un décalage de trésorerie sur le versement du RSA majoré, que le Gouvernement avait mal anticipé. On a donc prolongé le fonds de péréquation. Le sujet est désormais derrière nous. Pour le reste, le Premier ministre, qui a réuni des présidents de conseils généraux, dira ce qu'il convient de faire.

Les bénéficiaires du RSA ne perdent en aucun cas le droit à la CMU, la loi le garantit d'ailleurs noir sur blanc. Leurs démarches sont facilitées et l'on vérifiera au bout d'un an s'ils continuent de remplir les conditions.

Je répète que le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire n'a rien à voir avec le RSA.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. – Il y a le CNIAE.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Vous en faites partie et j'en ai fait partie mais, quoique M. Alphanéry ait passé la main à Yves Censi, il n'y a rien de changé. J'étais hier à Londres ; M. Cameron prône une « Big

Society », prenant en compte les corps intermédiaires. Là aussi on s'intéresse à l'économie sociale et solidaire.

Mme Isabelle Debré. – Ces conseils ne communiquent pas entre eux, il faudrait des passerelles.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Je vais annoncer une série de mesures dans ce sens.

M. Cazalet m'a interrogé sur le clivage éventuel entre insertion sociale et insertion professionnelle. Le bénéficiaire du RSA-socle, ex-RMI, perçoit moins de 500 euros par mois ; il est tenu, en contrepartie, à une démarche personnelle d'insertion et il a droit à un accompagnement social et professionnel. C'est la loi. Il y a deux parcours, un parcours dit « social » pour les personnes en très grande difficulté et un parcours dit « emploi » pour les personnes potentiellement employables. La tentation est grande de renvoyer les personnes dans l'un ou l'autre de ces parcours ; d'où des va-et vient entre les deux alors qu'il est clair qu'il faut les traiter de concert. J'expérimente donc certains assouplissements, par exemple la progressivité des horaires dans les contrats uniques d'insertion – dont les normes ne doivent pas être trop contraignantes, sous peine d'interdire le passage du social au professionnel. De même le plafond des vingt-quatre mois peut être un handicap. Ces assouplissements répondent à la demande des présidents de conseils généraux. Des mesures de simplification sont à l'étude sur lesquelles nous ferons le point en décembre et je suis prêt à en discuter alors avec vos deux commissions.

La prime de Noël de 2009 avait fait l'objet d'un arbitrage interministériel et son montant avait été prélevé sur le FNSA. On m'a assuré que, pour cette année, il y aura également un arbitrage. Personnellement – je n'engage pas ici le Gouvernement – je pense que cette prime est hautement souhaitable car, si nous sortons de la crise économique, la crise sociale perdure.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Cette prime sera-t-elle inscrite dans le collectif budgétaire ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Je ne peux pas vous répondre. L'année dernière, l'arbitrage n'a été fait qu'à quelques encablures de la date du versement de la prime.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – C'est toujours comme ça. Donc, tout laisse à penser que, cette année encore, cette prime sera inscrite dans le collectif et financée par le FNSA. Cela altère un peu ce que vous avez dit sur la nécessité de maintenir son fonds de roulement.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Je pense hautement souhaitable de lancer, après les importantes réformes que nous sommes en train de mener, un plan de cohésion sociale. Une série de mesures semblent indispensables mais je m'exprime ici en tant que ministre des solidarités actives et je ne peux engager le Gouvernement avant les arbitrages ministériels.

Monsieur Fischer m'a interrogé sur l'emploi des jeunes. Nous comptons environ 23 % de jeunes au chômage. Même si ce pourcentage inclut un certain nombre d'étudiants ou de stagiaires, il est incontestable que la crise a augmenté le nombre des jeunes sans emploi malgré l'effet d'amortisseur social qu'a joué le plan « Emploi jeunes », avec les primes d'apprentissage, d'embauche ou d'alternance. Je souhaite que nous étudions la possibilité d'un nouveau plan « Emploi jeunes ».

Le RSA-jeunes accorde la priorité aux jeunes actifs. A la fin septembre, 5 635 demandes avaient été déposées. Faut-il étendre ce dispositif ? Ces questions trouveront leurs réponses dans le nouveau plan « Emploi jeunes » que j'appelle de mes vœux.

Sur les DOM, nous avons beaucoup travaillé avec le député de Saint-Denis de La Réunion, René-Paul Victoria, qui nous a remis un rapport pertinent – auquel vous avez collaboré, Madame Payet – et j'ai insisté pour que nous ayons, même dans le contexte budgétaire actuel, un arbitrage satisfaisant qui correspond aux souhaits de plusieurs parlementaires de La Réunion. Le RSTA était un complément de revenu d'activité individualisé, tandis que le RSA est un revenu d'activité par foyer, qui tient compte des charges de famille. Si on avait brutalement supprimé le RSTA pour appliquer le seul RSA, certaines personnes seraient sorties de l'un sans pouvoir bénéficier de l'autre. Nous avons donc décidé de laisser le choix de l'option la plus favorable, sans retarder l'entrée en vigueur du RSA dans les DOM où il est très attendu.

Le RSA s'appliquera donc outre-mer à partir du 1^{er} janvier 2011 sur les mêmes bases qu'en métropole. L'ordonnance qui étend le RSA outre-mer porte à 55 ans l'âge où l'on peut bénéficier du revenu de solidarité, le RSO. Elle précise également le nouveau dispositif de contrat unique. Pour répondre au souhait de nombreux élus, toutes tendances confondues, elle laisse aux conseils généraux le choix de déléguer, ou non, des responsabilités aux agences départementales d'insertion, ou encore de les supprimer.

Pendant une période transitoire, les bénéficiaires devront opter soit pour le RSTA, soit pour le RSA. En revanche, il n'y aura plus d'entrée dans le RSTA au 1^{er} janvier 2011, comme le préconisait le rapport Victoria. Le RSTA prendra fin au 31 décembre 2012. Tout cela nous amène à une prévision budgétaire de 200 millions d'euros pour 2011, ce qui est lourd mais indispensable pour rétablir l'équité en faveur de nos compatriotes ultramarins.

Mme Anne-Marie Payet. – Pour faire face à l'afflux des demandes, les effectifs des caisses locales seront-ils augmentés ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Le RSTA étant géré par les caisses générales de sécurité sociale, il y aura un redéploiement de ces caisses vers les CAF, avec une plate-forme unique d'information copilotée par les deux, pour faciliter les démarches de personnes vulnérables et devant faire face à un système compliqué.

Sur l'articulation entre le RSA et l'ASS, un rapport a effectivement été demandé. Les deux prestations sont de natures différentes : avec l'ASS, on a une cotisation retraite tandis que le RSA tient compte des charges et revenus familiaux ; les montants sont différents. Je pense qu'il faut mettre en place un RSA adapté qui reprenne les spécificités de l'ASS, comme le RSA majoré le fait avec l'API. Sur le plan des principes, on peut arriver à une solution satisfaisante mais c'est techniquement très compliqué. Il va de soi que, dès que le rapport sera remis, je suis prêt à venir en discuter devant vos commissions avant que le Gouvernement ne statue définitivement.

Je vais faire un rapide rappel sur la montée en charge du RMI, qui est maintenant le RSA-socle. Lorsque Michel Rocard a créé le RMI, il a fallu cinq ans pour en doubler le nombre de bénéficiaires et dix ans pour le tripler. La crise a augmenté le nombre d'allocataires du RSA-socle mais je le pense maintenant à peu près stabilisé. En revanche, la montée en puissance du RSA-activité sera accélérée avec la reprise qui multipliera les emplois intérimaires ou à temps partiel. Je pense raisonnable d'estimer sa progression à 2 % par mois et c'est sur cette base que nous avons calibré les crédits. Quoi qu'il en soit, il faudra ajuster plus précisément les prévisions pour le budget du FNSEA pour 2012, ce que je ferai en collaboration avec les commissions des finances des deux assemblées.

M. Michel Sergent. – Le service civique, ce sont 75 millions d'euros de crédits inscrits pour 2011, auxquels s'ajoutent 22 millions de compensations de charges versés à l'ACOSS, pour 15 000 volontaires. Quel est le rythme de montée en puissance du dispositif et à quelle échéance l'objectif des 75 000 volontaires fixé par le Président de la République pourra-t-il être atteint ?

Par ailleurs, les crédits du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) s'élèvent à 25 millions d'euros en 2011. Quel retour a le ministère sur les premières actions subventionnées ? Certaines méritent-elles d'être pérennisées et, dans ce cas, quelles en seraient les conséquences budgétaires ?

Enfin, l'heure est au rabotage des niches fiscales. La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons coûte 1 milliard d'euros et celle accordée au titre de l'impôt sur les sociétés, 400 millions. Le Gouvernement a choisi de ne pas y toucher. A-t-il auparavant évalué l'efficacité de ces dépenses fiscales ? En particulier, quel est l'impact de cette réduction d'impôt sur la générosité des donateurs ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Le budget 2011 du service civique s'élève à 97 millions d'euros pour une prévision de 15 000 volontaires. Nous avons lancé une première campagne dans les médias jeunes, laquelle a été couronnée de succès. Contrairement à ce que d'aucuns ont prétendu, cette campagne n'est pas interrompue. Les résultats sont là puisque 8 500 jeunes ont posé leur candidature et que le site a été visité 67 000 fois. Le service civique suscite un réel engouement : 74 % des jeunes se disent prêts à en faire un, à condition qu'il soit volontaire. Le problème

n'est donc pas de susciter des candidatures mais d'activer l'offre, surtout au niveau local et nous allons démarcher les associations départementales de maires. Nous atteindrons les 10 000 volontaires mais, pour dépasser les 15 000, il nous faudrait des moyens supplémentaires. Le budget 2012 devra être réajusté en fonction des flux. J'ai relu le discours du Président de la République : il fixait l'objectif de 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes. Nous atteindrons les 10 000 ; 15 000 est encore un objectif raisonnable et l'objectif final de 75 000 n'est pas remis en cause.

Les crédits du FEJ n'ont pas été totalement dépensés mais c'est volontaire puisque l'essentiel des expérimentations se fera en 2011 et 2012. J'ai obtenu une augmentation de 24 millions d'euros pour les laboratoires territoriaux. Sur les quelque 300 expérimentations, une trentaine sont réellement structurantes – qui portent sur la formation, l'orientation, l'insertion et l'emploi, l'autonomie, le logement et l'emploi, l'engagement citoyen – et nous en concentrons le meilleur dans ces laboratoires. Le FEJ montera fortement en puissance en 2011.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Et son fonds de roulement ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Le FEJ, c'est environ 150 millions d'euros d'argent public et 50 millions d'argent privé. Je suis en train d'agir en direction d'une dizaine de fondations et de grandes entreprises qui sont d'accord mais qui veulent que nous territorialisons notre action, ce que je fais avec nos laboratoires. Au total, le FEJ disposera donc de 220 à 250 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Mais combien reste-t-il en stock ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Il reste 30 millions.

Nous avons maintenu en valeur le budget associatif et, cet été, je me suis battu pour qu'on ne supprime pas la réduction d'impôt sur les dons – que je ne considère pas comme une niche fiscale puisqu'il s'agit de générosité.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Les 50 millions du privé sont des dons ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Environ 44 millions proviennent de la fondation Total – qui avait sans doute quelque chose à se faire pardonner – et quelques millions proviennent de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Oui, mais la fondation Total est alimentée par un canal qui s'apparente à une niche fiscale. Et à chaque fois que vous faites appel au privé, les deux autres tiers sont pris en charge par l'argent public...

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. – Je me suis battu pour qu'on maintienne en valeur les dépenses associatives, mais je n'ai pas obtenu

qu'on les augmente. Ce n'était donc pas le moment de tarir la source des dons privés. Les donateurs ne sont pas seulement de grandes entreprises. Cela dit, je suis d'accord pour étudier en détail l'efficacité de ces dispositifs. Par exemple j'ai demandé au Conseil supérieur de l'audiovisuel, présidé par Michel Boyon, de lancer une réflexion sur les grandes campagnes télévisuelles qui captent d'énormes masses financières en faveur de certaines causes, alors qu'il existe d'autres besoins sur le terrain. Tout cela fait l'objet de travaux en cours.

B. MARDI 9 NOVEMBRE 2010 – EXAMEN DU RAPPORT DE MM. AUGUSTE CAZALET ET ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX, SUR LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » ET L'ARTICLE 87 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

Réunie le mardi 9 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et l'article 87 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est particulière puisqu'elle comprend de nombreuses dépenses dites « de guichet », dont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le « RSA activité » ou encore l'allocation supplémentaire d'invalidité. Ce sont des dépenses obligatoires sur lesquelles il n'existe pas ou peu de marges de manœuvre.

Les crédits sont répartis en cinq programmes de poids très différents. En effet, le plus petit programme de la mission, consacré à l'égalité entre les hommes et les femmes, mobilise 18,6 millions d'euros de crédits, alors que le programme « Handicap et dépendance » rassemble plus de 9,8 milliards d'euros.

Au total, la dotation budgétaire s'élève à près de 12,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant, en diminution de 2,7 % par rapport à la précédente loi de finances, cache en réalité des évolutions importantes à l'intérieur de l'enveloppe globale.

Tout d'abord, le programme « support » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est désormais fusionné avec le programme « support » de la présente mission qui prend le nom de « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Cela représente un transfert d'environ 430 millions d'euros.

Avec notre collègue Michel Sergent, rapporteur spécial de la mission « Sport », nous nous interrogeons sur le bien-fondé de ce rattachement qui obéit à une logique administrative mais ne permet pas de suivre avec précision les moyens affectés à une politique publique. La création de programmes « support », qui regroupent tous les moyens humains et matériels d'une

mission, constitue une évolution critiquable au regard de l'esprit de la LOLF, mais cette remarque dépasse le cadre de l'examen de la présente mission.

Par ailleurs, la disparition définitive de « l'allocation de parent isolé » (API) conduit à minorer de près de 170 millions d'euros le programme « Actions en faveur des familles vulnérables ». C'est une modification structurelle de ce programme. L'API est en effet devenue le « RSA socle majoré » dont la charge est supportée par les conseils généraux. La compensation financière relative à cette extension de compétences est prévue par l'article 25 du projet de loi de finances.

Enfin, sur le programme « Lutte contre la pauvreté », qui finance le « RSA activité », nous constatons une diminution des crédits de plus de 900 millions d'euros. Mais l'enveloppe votée l'année dernière était très largement supérieure aux besoins, ce qui explique, par contrecoup, cette très forte baisse.

La légère réduction des crédits de la mission ne correspond donc pas à une volonté délibérée de réaliser des économies mais à des effets de périmètre. Nous observons que seul le programme « support », qui regroupe les moyens de fonctionnement adossés à la mission, contribue à la maîtrise des dépenses publiques en 2011 avec une diminution de sa dotation de 2,7 %.

Avec près de 7 milliards d'euros, la priorité budgétaire demeure l'allocation aux adultes handicapés, qui fait l'objet d'une revalorisation de 25 % sur la période du quinquennat. L'enveloppe qui lui est consacrée augmente ainsi de plus de 700 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2010.

Je voudrais indiquer que les crédits budgétaires ne donnent pas une vision exhaustive de la politique de solidarité. En effet, les trente dépenses fiscales principalement associées à la mission regroupent des montants supérieurs à l'ensemble des crédits : elles devraient atteindre 12,4 milliards d'euros en 2010. Sept d'entre elles représentent 80 % de la dépense totale. Il est toutefois regrettable que ces dépenses fiscales ne soient pas accompagnées d'une analyse plus fine de leurs effets au regard des objectifs initialement recherchés.

J'indique enfin que la programmation budgétaire pluriannuelle prévoit une augmentation des crédits de la mission de 3,4 % par an jusqu'en 2013. Un effort significatif est entrepris en faveur de l'AAH dont nous connaissons le très fort dynamisme. Notre récent contrôle budgétaire mené avec notre collègue Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a montré que cette dépense croît au minimum de 5 % par an. Nous nous félicitons par conséquent que la programmation triennale ait pris en considération ce facteur important.

Pour autant, il convient d'être réaliste. Nous ne disposons que de faibles marges de manœuvre sur cette mission. Tout dérapage d'une dépense

telle que l'AAH conduira nécessairement à dépasser les plafonds inscrits dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Le programme « Lutte contre la pauvreté » a prioritairement retenu notre attention. Il finance, à travers le Fonds national des solidarités actives (FNSA), le « RSA activité », c'est-à-dire le complément de revenus versé à ceux que l'on appelle les « travailleurs pauvres ».

En 2009, nous avons voté un amendement réduisant de 500 millions d'euros la subvention de l'Etat au FNSA. Nous avons en effet jugé que la montée en charge du « RSA activité » serait beaucoup plus lente que celle annoncée par le Gouvernement. Les faits nous ont donné raison ! Fin 2010, le FNSA connaîtra un excédent d'environ 1,3 milliard d'euros. Nous devons regretter que ce PLF soit en forme de « bis repetita ».

Du côté des dépenses, le Gouvernement prévoit, sans raisons dûment justifiées, que la montée en charge sera deux fois plus rapide en 2011 qu'en 2010.

Nous ne pensons pas, par exemple, que le « RSA jeunes » puisse constituer une dépense de 20 millions d'euros en 2010 et de 75 millions d'euros en 2011 alors que seulement 163 000 euros ont été consommés depuis le 1^{er} septembre, date d'entrée en vigueur du dispositif. Nous doutons fort que le FNSA soit amené à dépenser plus de 2,2 milliards d'euros en 2011.

Du côté des recettes, le Gouvernement nous propose un artifice budgétaire astucieux. Le FNSA pourrait s'auto-financer en 2011 et pourtant le Gouvernement préfère lui apporter une subvention de 700 millions d'euros. Il argue pour ce faire qu'il veut stabiliser sa contribution à ce montant pour les trois prochaines années tout en réduisant progressivement l'excédent de trésorerie du Fonds.

De fait, cette subtilité permet surtout de contourner la norme de progression des dépenses dite « zéro volume ». En effet, si le Fonds s'auto-finance en 2011, la contribution de l'Etat sera nulle. A l'inverse, en 2012, la part d'auto-financement sera réduite et l'Etat devra apporter une dotation d'équilibre.

En conséquence, d'une année sur l'autre, du point de vue du budget de l'Etat, la dépense serait en augmentation. Or compte tenu de la norme de progression des dépenses, cela contraindrait le Gouvernement à dégager des économies sur d'autres postes.

Nous constatons que ce montage budgétaire est en contradiction avec les principes d'annualité, d'unité et d'universalité budgétaires. Autant dire qu'il pourrait amener à vider de sa substance le concept « d'autorisation parlementaire ». Nous en avons récemment débattu avec la commission des affaires sociales lors de la présentation de notre contrôle budgétaire sur la mise en place du RSA.

De surcroît, il contribue à laisser subsister un excédent considérable dans le FNSA. Or l'expérience récente nous a appris qu'une telle situation conduit à financer des dépenses sans lien avec l'objet du Fonds tel que la prime de Noël ou même les investissements d'avenir.

C'est pourquoi, nous vous proposons de réduire la subvention du budget de l'Etat au Fonds de 700 à 100 millions d'euros, soit une diminution de 600 millions d'euros. Nous souhaitons que le Gouvernement tienne un langage de vérité sur les dépenses réellement financées par ce Fonds.

Nous vous présentons un premier amendement de 100 millions d'euros visant à sécuriser le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) portée par le programme « Handicap et dépendance » de la présente mission.

Nous préconisons ensuite, dans notre deuxième amendement, de réduire de 500 millions d'euros le déficit pour l'année prochaine.

Le Fonds resterait excédentaire de plus de 330 millions d'euros malgré ce prélèvement important. Nous ne mettons donc pas en péril le financement du RSA.

Je précise, à ce stade, que l'article 87 du projet de loi de finances, rattaché à la mission, a pour objet de faire financer le « RSA jeunes », pour l'année 2011, et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), pour les années 2011 et 2012, par le FNSA.

Suite aux troubles sociaux outre-mer, le Gouvernement avait mis en place le RSTA en tant que précurseur du RSA. Il disparaît le 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur du RSA outre-mer. A titre transitoire, le RSTA est maintenu pour ses bénéficiaires qui pourront le percevoir jusqu'au 31 décembre 2012, le temps pour eux de basculer dans le RSA. Il apparaît donc logique que cette dépense soit financée par le FNSA, sachant que RSTA et RSA s'adressent au même public et ne peuvent être cumulés.

En ce qui concerne le « RSA jeunes », déjà en 2010, par dérogation au droit commun du RSA, il est prévu que le FNSA le finance en totalité. Normalement, les conseils généraux devraient le prendre en charge en partie. Néanmoins, la complexité induite, notamment l'obligation de calculer une compensation aux départements, apparaît sans commune mesure avec la modestie de la dépense.

Nous sommes donc favorables à l'adoption, sans modification, de l'article 87 rattaché.

En ce qui concerne le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », la disparition définitive de l'API conduit à stabiliser la dotation budgétaire autour de 230 millions d'euros. La grande majorité, plus de 210 millions d'euros, est destinée à financer les mesures de protection juridique des majeurs (tutelles, curatelles). En lien avec notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice », la commission va

demander à la Cour des comptes un rapport d'évaluation de la réforme de 2007 sur la protection juridique des majeurs.

Par ailleurs, le programme porte une subvention de 3,25 millions d'euros pour l'Agence française de l'adoption (AFA). Nous vous proposons, dans notre troisième amendement, de réduire cette enveloppe d'un million d'euros car le fonds de roulement de l'Agence est proche de 3 millions d'euros, soit un peu moins que son budget annuel. Voilà déjà plusieurs années que l'AFA dégage des excédents importants en fin d'exercice, notamment parce qu'elle peine à remplir sa mission et que son activité n'augmente pas. Dans ces conditions, il convient de limiter la participation de l'Etat au budget de l'Agence. Mais, là encore, nous ne mettons pas en péril son fonctionnement.

Nous devons enfin déplorer une absence : celle du financement du Fonds national de la protection de l'enfance. Le FNPE devait être créé en application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Son objet est de compenser aux départements les charges résultant de ladite loi. Le Gouvernement a longtemps refusé de prendre le décret nécessaire à sa création. En décembre dernier, le Conseil d'Etat l'a enjoint de le faire sous astreinte et le décret a été publié en mai 2010.

Pourtant, alors que la loi de finances doit prévoir, chaque année, la participation de l'Etat au FNPE, nous constatons qu'aucune ligne n'est inscrite à ce titre dans le présent projet de loi. Au final, le FNPE est doté, par la CNAF seulement, de 10 millions d'euros en 2010, 2011 et 2012. Les départements peuvent espérer recevoir, en moyenne, 70 000 euros !

Sur ce point, nous attendons des explications circonstanciées de la part du Gouvernement ainsi que des engagements fermes pour indemniser les départements.

En ce qui concerne le programme « Handicap et dépendance », nous observons que la budgétisation de l'AAH apparaît plus sincère cette année. Elle représente près de 7 milliards d'euros, soit plus de la moitié des crédits de la mission. Néanmoins, nous estimons qu'il est important de sécuriser cette dépense très dynamique par l'amendement que nous vous proposons.

Nous notons également un transfert de près de 47 millions d'euros aux MDPH, ce qui reflète un effort soutenu de la part de l'Etat.

Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » est de loin le plus faible de la mission, avec 18,6 millions d'euros. Notre commission des finances s'est souvent interrogée sur l'efficacité et la valeur ajoutée de certaines dépenses, compte tenu de la faiblesse des sommes prévues par rapport aux enjeux.

Pour la présente mission, les crédits d'intervention connaissent une légère diminution en 2011, mais, comme les années précédentes, ils seront « saupoudrés » entre près de 1 273 associations. Celles-ci reçoivent, en moyenne, une subvention d'environ 13 000 euros, mais le plus souvent cette

somme ne dépasse pas 5 000 euros. Les associations d'envergure nationale voient, en revanche, leurs subventions maintenues à des niveaux élevés.

Nous demeurons par ailleurs dubitatifs sur les frais de gestion du programme. Nous avons calculé que pour 1,6 euro distribué sous forme de subventions, 1 euro est consommé en gestion !

Je terminerai par quelques observations sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » qui regroupe plus de 1,5 milliard d'euros pour un plafond d'emplois qui s'établit à 12 362 ETPT. 278 emplois seront supprimés en 2011 du fait du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Les crédits du programme sont constitués, à plus de 80 %, par des dépenses de personnel, y compris les personnels des agences régionales de santé. 160 millions d'euros sont consacrés aux moyens matériels des administrations centrales et régionales dans le champ social, de la jeunesse et des sports.

Le programme verse aux vingt-six agences régionales de santé (ARS) une subvention pour charges de service public qui s'élève à près de 550 millions d'euros. Nous regrettons que le ministère ne nous ait pas transmis d'éléments détaillés permettant de justifier le montant de cette dotation.

Au total, les crédits inscrits sur ce programme sont en diminution de 2,7 %, ce dont il faut à la fois se féliciter et se plaindre car cet effort est encore éloigné de l'objectif de 5 % annoncé par le Gouvernement.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons d'adopter nos trois amendements, d'adopter les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi modifiés et d'adopter sans modification l'article 87 rattaché.

M. Jean Arthuis, président. – Je remercie nos rapporteurs spéciaux qui, par le biais de leurs amendements, sont à la recherche d'une plus grande sincérité des inscriptions budgétaires.

Mme Michèle André. – Les crédits consacrés à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, inscrits au programme 137 de la mission, sont en diminution de près de 6,7 % entre 2010 et 2011.

Les dépenses de personnel, qui en constituent la plus grande masse, sont transférées au programme de soutien. Je note que du fait du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le service des droits des femmes et les structures déconcentrées, qui disposent, en 2010, de seulement 191 ETP doivent rendre, en 2011, 4 emplois.

Les dépenses d'intervention représentent désormais l'essentiel des crédits du programme. Elles s'élèvent en 2011 à 17,88 millions d'euros contre 16,79 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 6,5 %. Mais si l'on neutralise les effets de transfert, ces crédits diminuent en réalité de 5,9 %.

Contrairement aux apparences, il s'agit donc bien d'un budget en réduction, et même en forte réduction. Si l'on considère que les crédits doivent diminuer, automatiquement, de 5 % chaque année, nous constatons l'effort qui est demandé et ce qu'il reste pour le bon fonctionnement du Service du droit des femmes. Pas grand-chose !

L'année prochaine, je serai heureuse que, sur ces points, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes puisse travailler avec les rapporteurs spéciaux.

Vous faites état d'une direction du programme floue. Comment pourrait-il en être autrement ? Il n'y a pas de direction : l'égalité entre les hommes et les femmes ne fait pas partie des priorités du ministre.

Nous constatons des économies sur les petites associations, celles qui luttent contre les mariages forcés ou les mutilations sexuelles ou encore celles qui apportent des informations sur la contraception. Je trouve véritablement que le sacrifice est énorme.

L'égalité professionnelle doit demeurer une priorité pour que, nous l'avons vu lors du débat sur les retraites, les femmes ne jouissent pas systématiquement d'une pension plus faible.

Le prix de la vocation scientifique et technique n'est peut-être pas suffisant mais il convient de ne pas raboter le peu qui existe alors que les filles hésitent toujours à s'orienter vers les filières scientifiques.

Les crédits de l'action « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » diminuent de 12 % en 2011 et s'établissent à 490 000 euros. Il s'agit d'une petite dotation mais qui sert à financer des actions d'information en direction des entreprises pour favoriser l'accès des femmes aux responsabilités, un thème essentiel comme l'ont encore récemment montré nos débats sur les propositions de lois relatives à la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les conseils d'administration des entreprises.

De même, les crédits de l'action « Articulation du temps de vie » diminuent de 11 %. Cette enveloppe de crédits, certes modestes (149 000 euros en 2011) est consacrée à des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux et des responsables d'entreprises à la problématique de la conciliation entre vie personnelle et vie familiale si importante pour l'emploi des femmes.

Je regrette qu'une politique d'économie budgétaire, au demeurant nécessaire compte tenu de l'état de nos finances publiques, pèse aussi lourdement sur des enveloppes modestes par leur volume financier mais essentielles par leur portée sociale.

Lors de la mission de contrôle que j'ai effectuée dans les préfetures, j'ai vu les difficultés des délégués départementaux. Ils reçoivent les enveloppes de subventions en septembre. Comment peuvent-ils faire

correctement leur travail dans ces conditions ? Comment peut-on sécuriser des associations ?

Il n'y a pas de volonté politique et le prix à payer sera lourd.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Nous avons effectivement souligné la faiblesse de la dotation budgétaire de ce programme au regard des enjeux qui s'y attachent.

J'admets que nous avons été accaparés par des programmes pour lesquels l'enveloppe de crédits est très supérieure et nous acceptons bien volontiers de travailler, l'année prochaine, avec la Délégation aux droits des femmes. Ce n'est pas parce que le programme est plus faible en termes de montants qu'il ne mérite pas que l'on s'y intéresse de manière approfondie.

Au demeurant, ce budget ne reflète pas la totalité des interventions publiques en ces matières puisque, bien souvent, les communes ou les conseils généraux apportent également des subventions aux différentes associations.

Mme Michèle André. – Ce programme représente le plus faible montant de crédits et il est encore diminué. Ne serait-il pas concevable de redonner un peu de marges de manœuvre au Service du droit des femmes ? Nous ne pouvons pas retirer autant de moyens alors qu'ils sont aussi importants. Je reçois de nombreux courriers qui me disent que la réduction de 40 % d'une subvention signe l'arrêt de mort de certaines associations.

M. Jean Arthuis, président. – N'y a-t-il pas quelques excédents sur le RSA ?

M. Jean-Paul Alduy. – Les actions mentionnées par notre collègue Michèle André sont partenariales : l'Etat intervient aux côtés des communes ou des conseils généraux. Dès lors qu'il se désengage, l'insuffisance des moyens devra être palliée par les collectivités territoriales. C'est une exigence du terrain !

Il importe également de regarder si les sommes versées par l'Etat engendrent réellement un effet de levier.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx. – Je suis sensibilisée sur le fonctionnement du Conseil national d'accès aux origines personnelles, le CNAOP, qui aide les enfants nés sous X à faire des recherches d'ascendance. Or son activité est insuffisante. Cette structure n'apporte rien ni aux conseils généraux, vers lesquels les personnes concernées se tournent souvent en priorité, ni à celles-ci. Le CNAOP enterre tous les dossiers. Sa gestion est purement administrative, sans considération pour les personnes qui font des demandes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Le CNAOP ne dispose pas de ligne identifiée dans la mission. Il s'agit d'une structure administrative qui fonctionne avec les crédits de l'administration centrale. J'entends votre demande et nous regarderons avec attention les moyens du CNAOP.

Mme Michèle André. – Je vais me rapprocher des rapporteurs spéciaux pour voir comment nous pourrions réaffecter des crédits vers le programme « Égalité entre les hommes et les femmes ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Je crois que nous pourrions trouver des marges de manœuvre. Néanmoins, il est probable que le Gouvernement annonce le versement de la prime de Noël qui, comme chaque année, n'est pas budgétée ab initio. Il conviendrait d'ailleurs de sortir de cette hypocrisie. Si c'est le cas, les excédents du FNSA seront en partie consommés.

La commission a alors adopté les trois amendements présentés par les rapporteurs spéciaux, puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi modifiés ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 87.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels qu'amendés lors de sa réunion du 9 novembre, ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 87. Elle a, en outre, décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 87 bis et 87 ter.