

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VI

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par Mme Aline ARCHIMBAUD,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 28) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	7
I. LES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE HANDICAP NEUTRALISÉS PAR DES RÉFORMES INAPPROPRIÉES	9
A. UNE ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS REVALORISÉE, MAIS AUX CONDITIONS D'OCTROI PLUS RESTRICTIVES	10
1. <i>La poursuite du plan de revalorisation de l'AAH de 25 % en cinq ans</i>	10
2. <i>La réforme l'AAH : la recherche d'économies au détriment des personnes handicapées</i>	11
a) Les objectifs gouvernementaux : dégager des économies et harmoniser les pratiques	11
b) De nouvelles règles d'évaluation des ressources très critiquables	12
c) Une appréciation a minima de la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi »	13
d) La limitation de la durée d'octroi de l'AAH : une mesure inepte	14
B. LE MAINTIEN DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES	14
1. <i>Le cadre juridique réformé des MDPH</i>	14
2. <i>L'augmentation de la dotation de l'Etat aux MDPH</i>	16
C. LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL : DES CRÉATIONS DE PLACES, MAIS UNE RÉFORME TARIFAIRE DANGEREUSE	17
1. <i>La poursuite des créations de places dans les établissements et services d'aide par le travail</i>	17
2. <i>Le très net désengagement de l'Etat du dispositif « RSA activité »</i>	18
<i>l'application des tarifs plafonds</i>	18
II. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE D'INSERTION	20
A. LE FINANCEMENT DU « RSA ACTIVITÉ » : UNE COUPE BUDGÉTAIRE DE 23 %	20
1. <i>Les objectifs assignés au RSA : lutter contre la pauvreté et améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux</i>	20
2. <i>Le très net désengagement de l'Etat du dispositif « RSA activité »</i>	22
a) Les dépenses du FNSA en légère augmentation	22
b) La forte baisse de la dotation de l'Etat pour 2012 et la ponction sur les réserves de trésorerie du FNSA	23
c) Un désengagement budgétaire amorcé dès 2011	24
B. UNE AUGMENTATION TROMPEUSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES	25
C. COUP DE PROJECTEUR SUR LES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE D'INSERTION	26
1. <i>Un rythme encore lent de montée en charge du « RSA activité »</i>	26
2. <i>Les recommandations du rapport Daubresse</i>	30
3. <i>L'échec du « RSA jeunes »</i>	33
4. <i>Les résultats décevants du contrat unique d'insertion</i>	33

5. <i>L'économie sociale et solidaire, un moteur indispensable de l'insertion insuffisamment soutenu par les pouvoirs publics</i>	36
a) Une logique de solidarité	36
b) Les régies de quartier.....	38
c) Les entreprises d'insertion	39
d) Les associations intermédiaires.....	40
e) Un secteur économique à encourager.....	40
III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DE LA FEMME ET DES PERSONNES VULNÉRABLES : DES COUPES BUDGÉTAIRES INÉDITES	43
A. L'ÉGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE DIMINUTION IRRESPONSABLE DES CRÉDITS AU REGARD D'ENJEUX CONSIDÉRABLES	43
1. <i>Une nouvelle présentation du programme</i>	43
2. <i>La réduction de 5 % des crédits</i>	44
3. <i>Des enjeux pourtant considérables</i>	46
a) Des inégalités criantes	46
b) Des avancées encore insuffisantes	47
c) L'égalité entre les hommes et les femmes, une responsabilité collective.....	48
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES : DES MOYENS EN NETTE BAISSÉ	50
1. <i>La réduction injustifiée des crédits destinés à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parent</i>	50
2. <i>Le financement de la protection des enfants et des familles</i>	50
a) Le désengagement budgétaire de l'Etat de la protection de l'enfance.....	51
b) Les crédits destinés à la prise en charge des majeurs protégés	51
C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES	52
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	53
• <i>Article 61 Financement du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs</i>	53
• <i>Article 61 bis Aide exceptionnelle aux services d'aide et d'accompagnement à domicile et expérimentation de nouvelles modalités de tarification</i>	54
TRAVAUX DE LA COMMISSION	57
ANNEXE	69

Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2012

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2012/2011 (en %)
304 - Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	535 000 000	- 22,68 %
Revenu de solidarité active	528 800 000	- 23,01 %
Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	6 200 000	22,98 %
106 - Actions en faveur des familles vulnérables	232 699 880	- 4,07 %
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	10 620 000	- 17,03 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	-	-
Protection des enfants et des familles	222 079 880	- 3,35 %
157 – Handicap et dépendance	10 481 634 198	6,04 %
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	57 120 769	19,12 %
Incitation à l'activité professionnelle	2 630 800 000	0,94 %
Ressources d'existence	7 772 200 000	7,82 %
Compensation des conséquences du handicap	15 813 429	- 0,43 %
Personnes âgées	2 000 000	19,12 %
Pilotage du programme	3 700 000	13,95 %
137 - Egalité entre les hommes et les femmes¹	20 102 197	- 5,00 %
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision (ancien)	nc	nc
Egalité professionnelle (ancien)	nc	nc
Egalité en droit et en dignité (ancien)	nc	nc
Articulation des temps de vie (ancien)	nc	nc
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (ancien)	nc	nc
Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale (nouveau)	4 945 000	nc
Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (nouveau)	14 481 703	nc
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes (nouveau)	675 494	nc
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse, des sports et de la vie associative	1 484 310 270	- 2,67 %
Fonctions de pilotage et de contrôle	95 071 311	46,43 %
Statistiques, études et recherche	29 891 815	6,18 %
Gestion des politiques sociales	156 356 778	21,00 %
Gestion des politiques sanitaires	34 949 272	41,05 %
Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins (libellé modifié)	44 766 262	20,37 %
Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	306 259 486	11,35 %
Financement des agences régionales de santé	561 182 843	1,67 %
Gestion des politiques du sport	185 320 879	- 9,06 %
Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative	36 320 868	94,14 %
Total mission « Solidarité et intégration »	12 753 746 545	3,14 %

¹ L'organisation du programme ayant été remaniée, il est difficile de procéder à des comparaisons de crédits entre anciennes et nouvelles actions.

Mesdames, Messieurs,

Si les crédits demandés pour 2012 au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », d'un montant de **12,75 milliards d'euros**, sont **globalement en hausse de 3,14 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2011, cette évolution est très hétérogène d'un programme à l'autre. En effet, seul le programme « Handicap et dépendance » voit ses crédits progresser, tandis que les crédits des autres programmes enregistrent une très nette baisse, révélatrice d'**un net désengagement de l'Etat en matière de politique sociale**.

Cette démarche va à contre-courant du contexte actuel : alors que notre pays traverse une grave crise économique et sociale, **le Gouvernement réduit l'effort de solidarité nationale envers les plus démunis**.

Certes, les crédits destinés au handicap sont en augmentation sous l'effet principalement de l'achèvement du plan de revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Mais cet effort financier cache en réalité une restriction des conditions d'octroi de cette allocation, entrée en vigueur le 1^{er} septembre dernier par voie réglementaire.

Certes, une dotation est attribuée aux établissements et services d'aide par le travail (Esat) pour financer la création de places et encourager l'investissement. Mais, dans le même temps, la mise en œuvre de la convergence tarifaire et notamment des tarifs plafonds met en danger le fonctionnement de ces structures tant sur le plan qualitatif que financier.

Le Gouvernement reprend donc d'une main ce qu'il donne de l'autre !

Le constat est plus alarmant encore pour **la politique d'insertion**. Le programme phare de la mission « Lutte contre la pauvreté » accuse **un recul spectaculaire** : de 692 millions d'euros en 2011, ses crédits passent à 535 millions en 2012, soit **une baisse de 22,7 %**.

Prétextant de la lenteur de la montée en charge du « RSA activité », **le Gouvernement a décidé de réduire de 23 % sa contribution financière au dispositif**. Plus grave, il ponctionne à hauteur de 211 millions d'euros le fonds national des solidarités actives (FNSA) pour compenser son propre désengagement, au lieu d'utiliser les excédents de trésorerie de ce fonds pour des actions d'insertion. Le FNSA est, en quelque sorte, devenu une cagnotte dans laquelle le Gouvernement « pioche » quand bon lui semble.

Le bilan de la politique d'insertion menée depuis 2007 est très décevant : le RSA constitue, il est vrai, une indéniable avancée sociale, qui peine cependant à trouver son public ; son extension aux jeunes est un échec du fait de la condition irréaliste du nombre d'heures travaillées ; le contrat unique d'insertion (CUI) ne produit pas les résultats escomptés en termes de retour à l'emploi et de réinsertion.

La France a besoin d'**une politique beaucoup plus volontariste en matière d'insertion**, alliant lutte contre l'exclusion et accès à un emploi durable. Celle-ci doit s'appuyer sur les acteurs de l'économie sociale et solidaire, dont la plus-value en termes de richesse et de solidarité nationales reste sous-estimée.

Deux autres programmes, et pas parmi les plus richement dotés, connaîtront en 2012 **des coupes budgétaires inédites** : celui consacré à **l'égalité entre les hommes et les femmes** et celui destiné aux **familles vulnérables**. Au nom de la politique de rigueur, le Gouvernement sacrifie les crédits destinés aux associations, pourtant acteurs indispensables pour relayer la promotion des droits des femmes sur le terrain et accompagner les familles en difficulté. Il est particulièrement regrettable que la question des inégalités entre les hommes et les femmes soit considérée comme mineure, alors que les progrès à accomplir demeurent considérables tant sur le plan familial, professionnel que politique.

Au final, ce projet de loi de finances pour 2012 n'est pas à la hauteur des enjeux qui se posent en matière de solidarité, d'insertion et d'égalité des chances, surtout au regard de la crise actuelle. **Un mot caractérise les crédits 2012 de la mission : désengagement**. En conséquence, la commission ne peut qu'être défavorable à leur adoption.

I. LES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE HANDICAP NEUTRALISÉS PAR DES RÉFORMES INAPPROPRIÉES

Doté de près de **10,5 milliards d'euros pour 2012**, soit une **hausse de 6 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2011, le programme « Handicap et dépendance » couvre environ 82 % des dépenses de la mission et se compose de **six actions** :

- l'action 01 « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » correspond à la **contribution de l'Etat au financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**. Son montant est porté à 57 millions ;

- l'action 02 « Incitation à l'activité professionnelle » contribue au **financement de l'activité des établissements et services d'aide par le travail (Esat)**. Elle bénéficie d'une dotation de 2,6 milliards ;

- l'action 03 « Ressources d'existence », dont les crédits s'élèvent à 7,7 milliards, représente 74 % des crédits du programme et permet de financer **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;

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

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

- enfin, l'action 06 « Pilotage du programme » est dotée de 3,7 millions, servant à subventionner les associations nationales représentant les personnes handicapées, les centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (Creai) et les centres d'information pour la surdité (Cis), ainsi qu'à participer au financement de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

A. UNE ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS REVALORISÉE, MAIS AUX CONDITIONS D'OCTROI PLUS RESTRICTIVES

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

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

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

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

● Pour être reconnue handicapée, la personne doit présenter :

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

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

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

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

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

1. La poursuite du plan de revalorisation de l'AAH de 25 % en cinq ans

Les crédits prévus en 2012 pour le **financement de l'AAH**, qui s'élèvent à **7,5 milliards d'euros**, doivent permettre d'achever le plan de revalorisation de son montant de 25 % sur cinq ans, annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap de juin 2008. A l'issue de ce plan, son montant mensuel, qui est actuellement de 743,52 euros, atteindra 776,59 euros. Le nombre de bénéficiaires serait alors de 944 800.

Echéancier de revalorisation de l'AAH

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. La réforme l'AAH : la recherche d'économies au détriment des personnes handicapées

a) *Les objectifs gouvernementaux : dégager des économies et harmoniser les pratiques*

• L'AAH représente une **dépense particulièrement dynamique** qui croît très fortement chaque année en raison d'un « effet-volume » - la hausse du nombre de bénéficiaires - et d'un « effet-prix » - la revalorisation de son montant de 25 % sur cinq ans.

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

- 5,65 milliards d'euros en 2008 ;
- 6,15 milliards en 2009 ;
- 6,6 milliards en 2010 ;

et devrait s'établir à 7,15 milliards en 2011.

Outre l'augmentation sensible des dépenses, se pose le **problème de l'harmonisation des pratiques** des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), qui attribuent l'AAH.

En effet, il est apparu que chaque MDPH disposait d'une certaine marge de manœuvre pour accorder ou non l'AAH. En particulier, l'allocation peut être versée à une personne dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 % pour autant que lui soit reconnue « *une restriction*

substantielle et durable d'accès à l'emploi ». Or, faute de texte réglementaire précisant cette notion, celle-ci fait l'objet d'interprétations diverses de la part des MDPH. Il en résulte donc une inégalité de traitement entre personnes handicapées sur l'ensemble du territoire.

- Pour endiguer la montée en charge de l'AAH et harmoniser les pratiques entre les départements, **le Gouvernement a procédé au cours de l'année 2011 à une réforme de l'AAH par voie réglementaire**. Celle-ci s'est faite en deux étapes :

- la première étape, qui a lieu en janvier, a consisté à modifier les règles d'évaluation des ressources des allocataires ;

- la seconde, intervenue au cours de l'été, a eu pour objectif de préciser la notion de « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* » et de raccourcir la durée d'octroi de l'AAH.

Ces mesures ont suscité de très vives critiques de la part des associations. Et pour cause : **sous le prétexte de clarifier les modalités d'attribution de l'AAH et de les harmoniser, elles en restreignent les conditions d'octroi**.

b) De nouvelles règles d'évaluation des ressources très critiquables

- Jusqu'à présent, **la condition de ressources pour le droit à l'AAH s'appréciait au regard des revenus perçus au cours de l'année civile de référence**, c'est-à-dire l'avant-dernière année précédant la période de paiement. Par exemple, pour les allocations versées à compter du 1^{er} janvier 2011, il s'agit des revenus 2009.

Cette règle a été modifiée par le décret du 16 novembre 2010 qui opère une distinction entre, d'une part, les bénéficiaires de l'AAH inactifs ou travaillant en établissement et service d'aide par le travail (Esat), d'autre part, **ceux exerçant une activité professionnelle en milieu ordinaire**.

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

L'instauration de plafonds de ressources trimestriels implique que les personnes concernées remplissent **une déclaration trimestrielle des ressources** alors que jusqu'à présent, une seule déclaration par an était requise.

• Comme l'ont indiqué les associations de personnes handicapées à votre rapporteure, **ces nouvelles règles ne constituent en rien une avancée sociale**, bien au contraire :

- la déclaration trimestrielle est une démarche administrative supplémentaire pour des personnes dont la vie quotidienne est déjà semée de déclarations et de formulaires à remplir ;

- en cas de manquement à la déclaration trimestrielle, l'AAH pourra purement et simplement être suspendue ;

- aucune action d'information n'a été entreprise auprès du public concerné. Certes, de nombreuses personnes seront attentives à renvoyer la première déclaration, mais le seront-elles tout autant les trimestres suivants ?

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

Sujette jusqu'ici à diverses interprétations, la notion de « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* » a été précisée par le décret du 16 août 2011 et par une circulaire de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Selon cette circulaire, le caractère « *substantiel* » de la restriction d'accès à l'emploi se définit par deux critères :

- le demandeur de l'AAH rencontre des « *difficultés importantes* » d'accès à l'emploi **liées exclusivement à son handicap** ;

- ces difficultés ne peuvent être compensées (y compris par les « *potentialités d'adaptation* » du demandeur dans le cadre d'une situation de travail).

Le caractère « *durable* » de la restriction est, quant à lui, conditionné à des effets prévisibles du handicap pendant au moins un an à compter du dépôt de la demande d'AAH (peu importe à cet égard que la situation médicale du demandeur soit ou non stabilisée).

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

Pour les associations de personnes handicapées, cette approche *a minima* s'apparente à un « *filtre* » **visant à exclure de l'AAH des personnes pourtant handicapées, donc à diminuer le nombre d'allocataires**. Le Gouvernement attend d'ailleurs de cette mesure une économie de près de 74 millions d'euros.

d) La limitation de la durée d'octroi de l'AAH : une mesure inepte

La réforme modifie en outre la durée d'attribution de l'AAH. Jusqu'à présent, celle-ci était accordée pour une période de un an à cinq ans, quel que soit le taux d'incapacité du bénéficiaire, période à l'issue de laquelle il était procédé à un réexamen de sa situation.

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

Ainsi que l'ont indiqué l'association des paralysés de France (APF) et la fédération nationale des accidentés de la vie (Fnath) à votre rapporteure, **le réexamen de la situation des allocataires dans un délai de deux ans au maximum est une ineptie**, lorsqu'on sait qu'il faut, en moyenne, plus de huit mois à une MDPH pour traiter un dossier. Cette décision risque d'encombrer un peu plus les maisons, déjà fortement mises à contribution.

*

B. LE MAINTIEN DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Le cadre juridique réformé des MDPH

Créées par la loi « Handicap », **les MDPH ont été juridiquement constituées le 1^{er} janvier 2006, sous la forme d'un groupement d'intérêt public**, placé sous la tutelle administrative et financière du conseil général. L'Etat, le conseil général et les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales en sont membres de droit, mais d'autres personnes morales peuvent y prendre part. Le président du conseil général en nomme le directeur et préside la commission exécutive qui comprend pour moitié, des représentants du département, pour le quart, des membres des associations de personnes handicapées, et pour le quart restant, des représentants de l'Etat, des organismes de sécurité sociale ou des autres membres du groupement.

Sept missions principales leur ont été confiées : l'information, l'accueil et l'écoute des personnes handicapées, l'aide à la définition de leur projet de vie, l'évaluation des demandes de PCH, les décisions d'attribution et d'orientation, le suivi de la mise en œuvre desdites décisions, l'accompagnement et la médiation.

Opérationnelles depuis 2007 dans les cent départements français, les MDPH ont certes permis une réelle amélioration de l'accueil et du suivi des personnes handicapées, mais elles ont été confrontées à des difficultés de fonctionnement, mises au jour par la commission des affaires sociales du Sénat dans un rapport d'information publié en juin 2009¹.

A la suite de ces travaux, une proposition de loi a été déposée par l'un des deux corapporteurs. Après une année de navette parlementaire, celle-ci, définitivement adoptée, a été promulguée le 28 juillet dernier.

Principales dispositions de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap

1) Le fonctionnement général des MDPH

- la MDPH devient officiellement un Gip à durée indéterminée ;
- le directeur de l'agence régionale de santé (ARS) ou son représentant devient membre de la commission exécutive ;
- une **convention pluriannuelle (triennale) d'objectifs et de moyens (Cpom) conclue entre la MDPH et les différents membres du Gip est annexée à la convention constitutive**. Elle fixe notamment le montant de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat. Elle est accompagnée d'un avenant financier annuel précisant, en cohérence avec les missions et objectifs, les moyens alloués chaque année par les différents contributeurs. Ces conventions devront être signées au plus tard le 1^{er} janvier 2013 ;
- la Cpom précise la manière dont la MDPH organise son activité, et notamment, fixe ses horaires d'ouverture et d'accès à la permanence téléphonique.

2) Le statut des personnels

- de nouvelles règles encadrent les mises à disposition d'agents de la fonction publique d'Etat : mise à disposition de cinq ans renouvelable et préavis de 6 mois. Un décret viendra préciser les conditions dans lesquelles les agents concernés pourront mettre fin à leur mise à disposition ;
- les contractuels de droit public pourront être recrutés en CDI ;
- tous les personnels, quel que soit leur statut, sont placés sous l'autorité du directeur de la MDPH et sont soumis à ses règles d'organisation et de fonctionnement ;
- le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devient l'organisme compétent pour la formation des personnels des MDPH quel que soit leur statut. Les formations à destination de ces personnels sont définies en partenariat avec la CNSA.

¹ *Rapport d'information Sénat n° 485 (2008-2009) de Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle, fait au nom de la commission des affaires sociales, « Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 ».*

3) La compétence territoriale des MDPH

- la MDPH compétente pour évaluer les demandes et attribuer les prestations est la MDPH du département constituant le domicile de secours du demandeur. Lorsqu'il y a disjonction entre le lieu de résidence et le domicile de secours, notamment pour les personnes en établissement, la MDPH du domicile de secours peut déléguer, par convention, l'évaluation à la MDPH du lieu de résidence ;
- les Français de l'étranger doivent déposer leur demande auprès de la MDPH qui leur a antérieurement attribué des droits ou prestations. Pour les premières demandes, ils peuvent s'adresser à la MDPH de leur choix.

4) La politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés

- une Cpom est conclue entre l'Etat, Pôle Emploi, l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (**Fiphfp**) et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Elle fait l'objet de déclinaisons régionales ou locales associant les MDPH et les acteurs concourant à l'insertion professionnelle ;
- le **Fiphfp** pourra bénéficier à des organismes ou associations contribuant par leur action à l'insertion professionnelle des personnes handicapées sous réserve de la signature d'une convention ;
- le positionnement des Cap emploi est renforcé ;
- le rôle des établissements médico-sociaux pour enfant handicapé ou relevant de la protection et des établissements et services d'aide par le travail (Esat) en matière de formation professionnelle est reconnu en ce qui concerne les actions de préformation, de formation et de préparation à la vie professionnelle qu'ils mènent ;
- le rôle des entreprises adaptées et des centres de distribution de travail à domicile est défini plus précisément ;
- les critères d'accès à l'aide au poste pour les entreprises adaptées sont modifiés.

5) La commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)

- les formations restreintes chargées de la procédure simplifiée doivent comporter au moins un tiers de représentants associatifs ;
- les sections locales ou spécialisées de la CDAPH disposent d'un pouvoir de décision ;
- le code de la sécurité sociale est mis à jour pour expliciter la compétence des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) pour certaines décisions de la CDAPH ;
- le médecin de la MDPH doit transmettre au médecin expert du TCI ou de la cour nationale de l'incapacité et de la tarification (Cnitaat) le rapport médical ayant contribué à la fixation du taux d'incapacité ou à la décision contestée.

2. L'augmentation de la dotation de l'Etat aux MDPH

C'est dans ce contexte que les crédits demandés au titre de la participation de l'Etat au fonctionnement des MDPH pour 2012 s'élèvent à **57,1 millions d'euros, soit une augmentation de 9,9 millions par rapport à 2011.**

Cette dotation permettra d'une part, de couvrir la contribution de l'Etat au fonctionnement général des MDPH à hauteur de 26,8 millions d'euros, d'autre part, de compenser financièrement les vacances d'emplois au titre des personnels initialement mis à disposition par l'Etat et qui soit sont partis en retraite, soit ont réintégré leur administration d'origine sans être remplacés par des personnels de même statut.

C. LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL : DES CRÉATIONS DE PLACES, MAIS UNE RÉFORME TARIFAIRES DANGEREUSE

1. La poursuite des créations de places dans les établissements et services d'aide par le travail

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

Les Esat sont des établissements médico-sociaux qui accueillent, quelle que soit la nature de leur handicap et à partir de l'âge de vingt ans, des adultes handicapés ayant une capacité inférieure à un tiers de la capacité normale et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire. Leur but est de permettre aux personnes handicapées d'être acteurs de la vie économique, mais aussi plus autonomes dans leur vie sociale. Ils leur offrent diverses possibilités d'activités à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif. L'encadrement est assuré par une équipe pluridisciplinaire.

Pour 2012, **2,6 milliards d'euros** leur sont attribués, répartis de la manière suivante :

- 1,4 milliard au titre de **la dotation de l'Etat**. Ces crédits devraient permettre de financer d'une part, le fonctionnement des 118 211 places déjà existantes, d'autre part, la poursuite du plan pluriannuel de création de places dans ces structures. Il est en effet prévu d'ouvrir mille places supplémentaires en 2012 ;

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

Les crédits de l'action 02 intègre également une enveloppe de 4 millions d'euros destinée aux opérations d'investissement des Esat. Elle sera notamment utilisée dans le cadre d'une aide à l'acquisition d'équipement matériel et mobilier à des fins de modernisation.

2. Le fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail menacé par l'application des tarifs plafonds

La réforme de la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS)

• Lancé en 2008 et amplifié en 2009, le processus de convergence tarifaire des établissements sociaux et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) poursuit deux objectifs : **remédier aux rentes de situation** et **répondre au souci d'équité entre les établissements**. D'abord circonscrit aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), il a ensuite été étendu à l'ensemble des ESMS.

L'article 69 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, complétant l'article L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles, a conféré **une base légale aux tarifs plafonds** en précisant que « *le ministre chargé de la sécurité sociale peut fixer, par arrêtés annuels, les tarifs plafonds ou les règles de calcul desdits tarifs plafonds pour les différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux* ». Le même article a, par ailleurs, soumis les règles de répartition, par la CNSA, des dotations régionales attribuées aux établissements au respect de « *l'objectif de réduction des inégalités dans l'allocation de ressources entre établissements et services relevant de mêmes catégories* ».

Un palier supplémentaire a été franchi avec **l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009** qui rend, en quelque sorte, les « tarifs plafonds » opposables en matière de financement des soins. En complétant l'article L. 314-3 du code de la sécurité sociale, il autorise le ministre chargé de la sécurité sociale à établir, au-delà de la définition des tarifs plafonds et de leurs règles de calcul, « *les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds* », c'est-à-dire de mettre en œuvre **un processus de convergence de tous les établissements vers les tarifs plafonds**.

• La convergence tarifaire s'inscrit dans le cadre, plus large, de la réforme de la tarification des ESMS. L'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a institué **une tarification à la ressource**, proche dans son esprit de la tarification à l'activité (T2A) mise en place dans le secteur sanitaire et se substituant, progressivement, à la tarification en vigueur jusqu'à présent fondée sur les coûts historiques des facteurs de production.

Votre rapporteure reconnaît que le principe de convergence tarifaire vise à rétablir une certaine équité et à corriger les écarts historiques en rééquilibrant les dotations de l'Etat allouées aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Mais elle déplore que ce mouvement de convergence ne se fasse que vers le bas, c'est-à-dire en écrétant les dotations pour les établissements et services jugés surdotés par l'Etat, et regrette que cet écrêtement ne s'accompagne pas d'un rattrapage direct des établissements les moins bien dotés.

S'agissant plus spécifiquement des Esat, les associations gestionnaires ont fait part de leur inquiétude quant aux **effets pervers résultants de l'application des tarifs plafonds** :

- tout d'abord, la modulation des tarifs selon le type de handicap des personnes accueillies fait craindre une logique de « tarification à la pathologie », alors même que les personnes atteintes d'un syndrome autistique, par exemple, ou les infirmes moteurs cérébraux présentent, bien que souffrant de la même affection, de troubles d'intensité variable nécessitant des modalités de prise en charge de niveau très différent ;

- ensuite, la catégorie médicale de handicap ne peut, actuellement et à elle seule, fonder la détermination de tarifs différents en l'absence de définition précise. **Ce sont les retentissements du handicap dans la vie quotidienne, notamment en termes d'incapacité, qui doivent être pris en considération.** En effet, les limitations d'activité ou les restrictions de participation à la vie en société vont déterminer les prestations que les Esat pourront assurer pour permettre aux personnes de développer leurs potentialités et s'insérer dans la vie sociale ;

- enfin, le Gouvernement persiste à ne pas vouloir prendre en compte, dans les critères de construction des coûts des établissements, les éléments suivants : les charges spécifiques relatives au foncier (Paris et petite couronne, métropole, outre-mer), l'accompagnement de travailleurs handicapés à temps partiel, le différentiel de charges sociales et fiscales, le coût du transport des usagers, etc.

Par ailleurs, l'arrêté du 24 juin 2011 fixant les tarifs plafonds applicables pour l'exercice 2011 aux Esat reconduit à l'identique les montants des tarifs plafonds 2010, qui étaient eux-mêmes équivalents à ceux de 2009. Autrement dit, **les tarifs plafonds n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation depuis trois ans. Votre rapporteure déplore ce blocage, infondé et injuste, qui met en danger le fonctionnement de ces établissements, tant sur le plan qualitatif que financier.**

II. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE D'INSERTION

Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » connaît une nette diminution de ses crédits : de 692 millions d'euros en 2011, ils passent à **535 millions en 2012**, soit **une baisse de 22,7 %**.

Il comprend deux actions de poids financier inégal :

- l'action 01 « **Revenu de solidarité active** », qui regroupe **98,84 % des crédits du programme**, finance la partie « activité » du revenu de solidarité active (dite « RSA activité » ou « RSA chapeau ») au moyen d'une subvention d'équilibre allouée par l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA) ;

- l'action 02 « **Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale** » finance des appels à projets dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale.

A. LE FINANCEMENT DU « RSA ACTIVITÉ » : UNE COUPE BUDGÉTAIRE DE 23 %

1. Les objectifs assignés au RSA : lutter contre la pauvreté et améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux

• Le RSA a pour objet de garantir à son bénéficiaire un niveau de ressources minimum, dont le montant varie selon la composition du foyer, et de lui assurer une hausse de son revenu lorsqu'il reprend une activité dont il perçoit des revenus limités.

Le RSA se compose de trois niveaux :

- le « **RSA socle** » ou revenu minimum garanti (RMG) est destiné à offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources. Il correspond à l'ancien RMI ;

- le « **RSA socle majoré** » est une majoration spécifique du revenu minimum garanti dont bénéficient les personnes seules, veuves ou séparées ayant des enfants à charge âgés de moins de vingt-cinq ans. Cette majoration pour isolement a remplacé l'ancienne allocation de parent isolé (API) ;

Montant du « RSA socle » en 2011

en euros

Foyer	Nombre d'enfants de moins de 25 ans (ou personnes à charge)				Enfant ou personne à charge supplémentaire
	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	
Seul Sans aide au logement	467	700	841	1 027	+ 187
Seul Avec aide au logement	411	588	702	888	
Couple Sans aide au logement	700	841	981	1 167	
Couple Avec aide au logement	588	702	842	1 029	

- le « **RSA activité** » ou « RSA chapeau » constitue une incitation à la reprise d'un emploi en complétant les revenus professionnels de son bénéficiaire.

Calcul du « RSA activité »

Revenu garanti = revenu minimum garanti (RMG) + 62 % des revenus professionnels

Montant du RSA versé = revenu garanti – ressources du foyer

Soit :

Montant du RSA versé = RMG + 62 % des revenus professionnels – ressources du foyer

• Le **financement du RSA** est conjointement assuré par les départements et l'Etat :

- incombe aux départements, au titre de leur compétence en matière d'insertion, la charge du « RSA socle » ;

- incombe à l'Etat par l'intermédiaire du fonds national des solidarités actives (FNSA), dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, le « RSA activité ». Le FNSA est financé par une recette fiscale, qui lui intégralement affectée (contribution sociale additionnelle de 1,1 % sur les revenus de placement et du patrimoine), et par une dotation budgétaire de l'Etat qui fait l'objet de l'action 01 du programme.

Par exception à cette règle, le FNSA finance la totalité des dépenses afférentes au « RSA jeunes » (c'est-à-dire celles relatives au « RSA socle » et au « RSA activité »), l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre), la partie activité du « RSA outre-mer » et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA).

• **Le « RSA jeunes »**

Introduite par la loi de finances pour 2010, l'ouverture du RSA aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans a été mise en œuvre par le décret du 25 août 2010. Ce texte, sans instaurer une prestation nouvelle ou un régime juridique du RSA dérogatoire pour une population ciblée, permet, depuis le 1^{er} septembre 2010, d'accorder à un jeune inséré dans la vie active et âgé de moins de vingt-cinq ans les mêmes droits que ceux dont jouit un travailleur de plus de vingt-cinq ans exerçant la même activité et percevant la même rémunération, **sous la réserve qu'il ait exercé une activité professionnelle antérieure équivalente à deux ans d'activité à temps plein** sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande.

• **L'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre)**

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

• **Le « RSA Dom » et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**

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

2. Le très net désengagement de l'Etat du dispositif « RSA activité »

Les crédits de l'action 01 sont intégralement destinés à financer les dépenses liées au RSA qui incombent à l'Etat. Ils s'élèvent pour 2012 à **528,8 millions d'euros**, contre 668,8 millions ouverts en loi de finances initiales pour 2011, soit une **diminution de 23 %**.

a) Les dépenses du FNSA en légère augmentation

Le Gouvernement prévoit que les dépenses du FNSA s'élèveront à 1,975 milliard d'euros en 2012 contre 1,806 milliard en 2011.

La répartition de l'enveloppe est la suivante :

- **1,559 milliard au titre du « RSA activité »**. La prévision s'appuie sur la poursuite de la montée en charge du dispositif, qui compterait 731 000 bénéficiaires en 2012 contre 678 000 en 2011, dont 15 000 nouveaux titulaires de contrats aidés, pour un montant mensuel moyen de l'allocation stable depuis 2010 (178 euros) ;

- **98 millions au titre du « RSA activité » pour les départements et collectivités d'outre-mer**, dont la montée en charge commencée en 2011 devrait se poursuivre au même rythme qu'en métropole ;

- **98 millions également au titre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre)** ;

- **89 millions au titre du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**, dont le nombre de bénéficiaires décroîtra en 2012 ;

- **69 millions au titre du « RSA jeunes »**. La prévision repose sur la poursuite du taux moyen de progression mensuelle observée sur les quatre premiers mois de l'année 2011 ;

- **59 millions au titre de la compensation des frais de gestion du RSA** incombant aux branches famille et vieillesse ;

- **enfin, 3 millions au titre du « RSA activité » versé à Mayotte** selon les modalités fixées par le pacte de départementalisation.

b) La forte baisse de la dotation de l'Etat pour 2012 et la ponction sur les réserves de trésorerie du FNSA

Quant aux recettes du FNSA, le rendement de la contribution additionnelle de 1,1 % sera de 1,235 milliard d'euros, soit 4,2 % de plus qu'en 2011. Il en résulte un besoin de financement prévisionnel de 740 millions d'euros. Sur cette somme, **l'Etat prévoit de ne verser que 528,8 millions au fonds au titre de sa subvention d'équilibre. Les 211,2 millions restants sont obtenus via une ponction sur les excédents de trésorerie du fonds.**

Les excédents de trésorerie du FNSA

La programmation budgétaire du fonds national des solidarités actives s'est révélée particulièrement défailante. Celui-ci devait initialement dépenser près de 1,6 milliard d'euros au titre de l'exercice 2009 et 3,1 milliards au titre de l'exercice 2010. Or, seulement 913 millions d'euros ont été décaissés en 2009 et 1,5 milliard en 2010, soit, respectivement, 56,2 % et 49,5 % des montants inscrits.

Cette situation résulte d'hypothèses volontairement optimistes quant à la montée en charge du « RSA activité ». Pourtant, il apparaissait clairement, dès la fin de l'année 2009, qu'il était tout à fait irréaliste d'atteindre en juin 2010 la cible du régime de croisière, en termes de nombre de bénéficiaires. La commission des finances et la commission des affaires sociales du Sénat avaient d'ailleurs critiqué les hypothèses sur lesquelles était fondé le budget pour 2010.

Le FNSA a, par conséquent, dégagé d'importants excédents de trésorerie : plus de 570 millions d'euros en 2009 et environ 1,3 milliard en 2010. La lettre de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que l'Etat assure l'équilibre du FNSA, aurait voulu que ces excédents soient intégralement réutilisés au cours de l'exercice suivant. Le Gouvernement n'a pas retenu cette option :

- en 2009, les excédents de trésorerie du FNSA ont été utilisés pour financer la prime de Noël et soutenir la trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) ;

- en 2010, ces excédents ont de nouveau permis de financer la prime de Noël.

La ministre des solidarités et de la cohésion sociale présente ce prélèvement sur les réserves de trésorerie comme une mesure de bonne gestion financière, faisant valoir que les excédents accumulés du FNSA atteindraient 476 millions d'euros en 2011 tandis qu'au sein même de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) crée un important besoin de financement. Autrement dit, les dépenses supplémentaires sur une politique sont assurées par une économie sur une autre.

Votre rapporteure estime que ce raisonnement n'est pas tenable à terme : en effet, l'AAH constitue une charge pérenne, alors que le fonds de roulement du FNSA peut s'épuiser rapidement. Le Gouvernement ne pourra donc pas financer durablement l'un par l'autre.

Une autre politique aurait été d'utiliser les excédents de trésorerie du fonds en faveur de l'insertion, par exemple, en améliorant l'information des bénéficiaires potentiels du « RSA activité » ou en accompagnant les bénéficiaires actuels dans leur démarche d'insertion professionnelle, **et en faveur de la lutte contre la pauvreté.** A ce sujet, force est de constater que l'objectif « réduire la pauvreté » a disparu des objectifs de performance associés au programme 304 dans le projet annuel de performance pour 2012 et que, de fait, il n'est plus fait mention de l'objectif gouvernemental de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans.

c) Un désengagement budgétaire amorcé dès 2011

Au cours de l'année 2011, **les crédits du programme 304 ont déjà été réduits.** En effet, une réserve de précaution de 33,3 millions d'euros a été constituée au sein du programme, une autre réserve de 5 057 euros a été créée au titre des plans « administration exemplaire », et 500 000 euros ont été transférés au fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Surtout, trois blocages successifs de crédits ont réduit les fonds disponibles de 169,8 millions d'euros, dont :

- 13,8 millions en vue d'un virement vers le programme 157 pour le financement des fonds départementaux de compensation du handicap et la création d'un centre relais expérimental ;

- 6 millions au titre du soutien à l'emploi ;
- 150 millions qui ont été bloqués sur les crédits du FNSA.

En conséquence, **la dotation de l'Etat portée sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du FNSA pour 2011 s'élève à 453,39 millions d'euros contre 686,8 millions prévus par la loi de finances pour 2011.**

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2011 a opéré un prélèvement « *exceptionnel* » de 25 millions d'euros sur le produit de la ressource fiscale affectée au FNSA.

Votre rapporteure dénonce vivement ces redéploiements de crédits qui dénaturent la raison d'être du FNSA et rappelle que ses ressources étaient censées être sanctuarisées pour la politique d'insertion.

*

Lors de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé d'accorder, par voie d'amendement, **aux services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros sur deux ans.** Cette aide, versée en deux tranches de 25 millions d'euros en 2012 et 2013, sera **prélevée sur le FNSA.**

Votre rapporteure condamne fermement ce nouveau tour de passe-passe budgétaire qui consiste à utiliser les crédits destinés au retour à l'emploi des personnes en situation d'exclusion pour financer des engagements que l'Etat n'est pas capable d'assumer.

B. UNE AUGMENTATION TROMPEUSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT DES EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES

L'action 02 du programme 304 permet de mettre en œuvre des programmes expérimentaux visant à lutter contre la pauvreté et à favoriser la cohésion sociale. Elle est dotée de **6,2 millions d'euros en 2012**, soit **1,2 million de plus** que le montant inscrit en loi de finances pour 2011.

Ces crédits sont destinés :

- aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire pour 947 000 euros ;
- aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale pour 750 000 euros ;

- **aux actions de prévention de la délinquance, pour 1,2 million**, dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance ;

- au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (Fies) pour 3,143 millions, dont 1,5 million destinés à financer des initiatives sur appels à projets, 953 000 euros pour financer divers organismes impliqués dans l'économie sociale et solidaire, 400 000 euros pour des actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage et 290 000 euros pour financer diverses coopérations.

Votre rapporteure s'inquiète de voir surgir, pour la première fois dans ce programme consacré à la lutte contre la pauvreté, des crédits relatifs au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Est-ce à croire qu'un amalgame est fait entre pauvreté et délinquance ?

Dès lors, il convient de ne pas se méprendre sur la nature de l'augmentation des crédits de cette action : **elle ne traduit en rien un effort de l'Etat en faveur des acteurs de l'économie sociale et solidaire**, dont le rôle sur le terrain est pourtant essentiel pour les populations confrontées à un cumul de difficultés (chômage, logement, accès aux soins...), d'autant plus en période de crise économique et sociale.

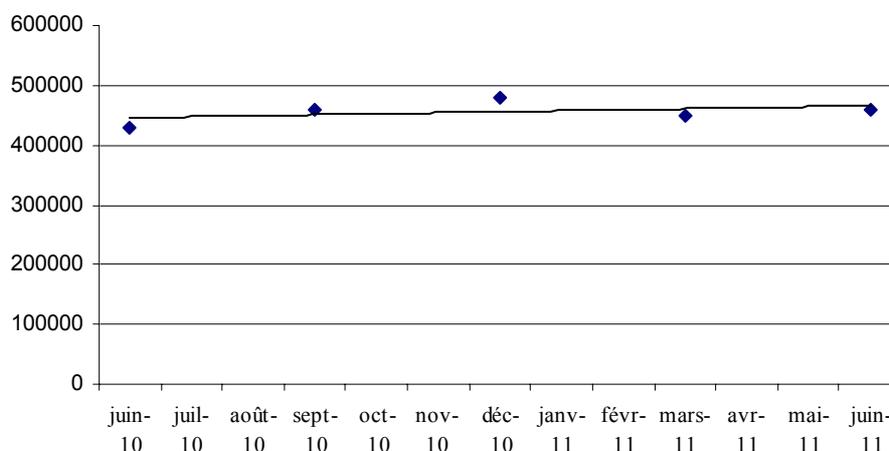
C. COUP DE PROJECTEUR SUR LES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE D'INSERTION

1. Un rythme encore lent de montée en charge du « RSA activité »

• Selon le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances, seulement 678 000 personnes bénéficient du « RSA activité » en 2011 sur un public-cible de 1 659 000. **Le taux de recours au « RSA activité » ne dépasse donc pas 40 %**. Ce chiffre ne devrait guère s'améliorer puisque les prévisions font état de 731 000 bénéficiaires en 2012.

Le graphique ci-après retrace la très faible montée en charge du dispositif observée en métropole entre juin 2010 et juin 2011.

Evolution du nombre d'allocataires du « RSA activité » entre juin 2010 et juin 2011



Source : direction générale de la cohésion sociale

Selon l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- le manque d'information des allocataires potentiels ; beaucoup d'entre eux pensent encore qu'ils n'ont pas droit au RSA parce qu'ils travaillent ;

- l'imprévisibilité de leurs ressources ;

- la trop grande complexité du dispositif ;

- un sentiment de « disqualification sociale » ressenti par certains « travailleurs pauvres » à l'idée de solliciter un dispositif d'insertion comparable au RMI.

- Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a lancé, le 8 juillet 2010, un « **plan de simplification du RSA** » reposant sur dix mesures, dont le bilan est retracé ci-dessous :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Exemple d'actions réalisées :

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

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

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

Mesure n° 8 : Faciliter la mise en œuvre de l'Apré (aide personnalisée de retour à l'emploi) et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Enfin, à l'occasion de cette journée nationale, avec le soutien financier de l'Etat, l'Ansa (agence nouvelle des solidarités actives) a diffusé un guide méthodologique sur le PTI ».

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Même si ce plan contient des avancées en termes d'amélioration de la gestion administrative du RSA, **votre rapporteure réitère sa volonté de voir les excédents de trésorerie du FNSA employés pour améliorer l'information des bénéficiaires potentiels du « RSA activité » et l'accompagnement de ses actuels allocataires.**

2. Les recommandations du rapport Daubresse

Chargé par le Président de la République d'une mission sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son « volet insertion », le député Marc-Philippe Daubresse a remis ses conclusions au mois d'août dernier.

Partant du constat que le RSA constitue « *une indéniable avancée sociale* », mais qu'il « *reste beaucoup de choses à améliorer pour qu'il devienne un outil efficace de retour vers l'emploi* », il propose vingt-deux pistes d'actions, résumées dans le tableau ci-dessous.

Les recommandations du rapport de Philippe Daubresse

1. Expérimenter **un contrat unique d'insertion d'une journée par semaine pour les bénéficiaires en mesure de travailler mais aujourd'hui inactifs.**
2. Permettre aux intéressés de **rectifier leur déclaration trimestrielle de ressources par une déclaration complémentaire** pour les bénéficiaires du RSA dont la situation se modifie au cours du trimestre.
3. Permettre aux intéressés de déclarer annuellement leurs ressources lorsque le « RSA activité » escompté est inférieur à 50 euros par mois.
4. Relancer l'étude des **modalités de fusion entre le RSA et la prime pour l'emploi (PPE)** au cours de la prochaine législature.
5. Déposer devant le Parlement avant la fin de l'année 2011 le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008 relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifiques (ASS) dans le RSA.
6. Inciter les départements et leurs partenaires à **mettre en place des plateformes ou des journées destinées à l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du RSA.**
7. Conclure les travaux du groupe de travail, avec l'assemblée des départements de France (ADF) et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner les évolutions informatiques nécessaires, notamment concernant le suivi des parcours des bénéficiaires du RSA, de manière à les engager dès la fin 2011 et conserver un pilotage partagé.
8. En cas de reprise d'emploi, **appliquer la mesure de neutralisation des ressources durant six mois après la sortie du « RSA socle » (un mois actuellement) de manière à neutraliser la baisse de l'allocation logement versée au bénéficiaire du RSA lors de la reprise d'emploi.**
9. Relancer l'information des élus locaux sur les effets pervers des droits connexes au RSA, en recommandant un cadre d'intervention basé sur les ressources et les charges plutôt que sur le statut.

10. Inciter les conseils généraux à s'engager dans l'élaboration de pactes territoriaux d'insertion (PTI) associant tous les acteurs de l'insertion et élaborer un cadre national pour définir les engagements de l'Etat dans les PTI.

11. Demander aux conseils généraux de mettre en application le droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires concernés (désignation d'un référent unique).

12. **Améliorer l'offre de service de Pôle emploi pour les bénéficiaires du RSA** et expérimenter la mise en œuvre de plateformes d'accompagnement sous l'égide de Pôle emploi.

13. **Développer la connaissance partagée du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE)** et l'évaluation de sa performance globale (notamment son impact pour les bénéficiaires).

14. Promouvoir un financement pluriannuel des structures d'insertion par l'activité économique (Siae) par la voie de contrats d'objectifs et de moyens, associant les différents financeurs.

15. Renforcer l'accès à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des Siae par une meilleure mobilisation des ressources de la formation professionnelle (Opcv, régions).

16. Inscrire l'IAE comme un axe du PTI et mobiliser l'ensemble des acteurs pour l'élaborer.

17. Mieux s'appuyer sur l'expérience des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des associations de lutte contre l'exclusion pour l'insertion des bénéficiaires du RSA dans le cadre du programme départemental d'insertion (PDI) et pour l'élaboration des PTI.

18. Favoriser le développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) en assouplissant leur cadre juridique et en élargissant le financement « au poste » de l'Etat au public adulte.

19. Promouvoir auprès de l'Etat (par circulaire) et des collectivités territoriales l'utilisation de la clause sociale au profit des personnes les plus en difficultés (notamment des bénéficiaires du RSA) dans les marchés publics.

20. Clarifier et renforcer le régime des sanctions (suspensions/radiations) prévues par la loi et le règlement en vue d'un meilleur respect des droits et devoirs et d'une application simple et uniforme pour les départements.

21. Demander aux organismes gestionnaires du RSA, la production pour fin 2011, en lien avec les départements, d'un système de remontées fiables des suspensions/radiations prévues par la loi.

22. Lancer l'étude d'une carte électronique centralisant les informations sur les aides sociales perçues par chaque personne.

Pour votre rapporteure, plusieurs propositions de ce rapport méritent d'être retenues, parmi lesquelles :

- **la fusion de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA ;**

- **la possibilité pour les intéressés de déclarer annuellement leurs ressources** lorsque le « RSA activité » escompté est inférieur à 50 euros par mois. Il apparaît en effet que, parmi les causes du non-recours à l'allocation en cas de reprise d'un emploi, figure la lourdeur des procédures nécessaires pour

recevoir un « RSA activité » de faible montant. La déclaration trimestrielle de ressources peut être dissuasive au regard du gain espéré. Son annualisation devrait jouer un rôle incitatif ;

- **la mise en place de plates-formes** ou de journées multipartenariales pour l'accueil, l'instruction et l'orientation. Aujourd'hui, le « volet social » est trop séparé du « volet emploi ». Pour une prise en charge globale de la personne, il est indispensable de rapprocher les deux ;

- **la « neutralisation »**, en cas de reprise d'un emploi, **des ressources de l'allocataire** pendant six mois (au lieu d'un mois actuellement) après la sortie d'un « RSA socle » **pour le calcul de l'allocation logement**. Beaucoup de bénéficiaires déplorent en effet de voir leurs revenus diminuer avec la reprise d'un travail du fait de la baisse de l'allocation logement. Il s'agit là d'un frein important à l'entrée dans le dispositif « RSA activité » ;

- **l'amélioration de l'offre de service de Pôle emploi** en direction des bénéficiaires du RSA ;

- **le soutien aux structures d'insertion par l'activité économique** (Siae).

En revanche, elle exprime son désaccord avec :

- **l'expérimentation d'un contrat unique d'insertion de sept heures hebdomadaires rémunérées pour les allocataires du « RSA socle »**, en mesure de travailler, mais aujourd'hui inactifs.

Un tel dispositif n'apportera, à son sens, aucun résultat positif en termes d'insertion. **Surajouter aux contrats existants un nouvel outil** qui, tout en favorisant la mise au travail, **ne viendrait pas soutenir durablement et de manière cohérente le retour en emploi** est en effet inutile. La multiplication des contrats aidés de courte durée, vivement critiquée par la Cour des comptes dans un récent rapport¹, entrave la réussite du parcours de réinsertion, *a fortiori* pour les personnes en situation de précarité. Seuls des dispositifs structurants permettant une réintégration professionnelle et sociale sur le long terme doivent être élaborés, au contraire de ce type de solution de court terme ;

- **le durcissement du régime des sanctions** (suspension/radiation). Le « RSA socle » doit rester une allocation à vocation universelle, un filet de protection sociale garanti à tous qui apporte le minimum vital de 467 euros par mois.

Enfin, **votre rapporteure rappelle l'absolue nécessité de renforcer et d'améliorer l'information des bénéficiaires potentiels du RSA**. Depuis juin 2009, aucune nouvelle campagne d'information n'a été organisée, ce qui explique en partie la faible montée en charge du dispositif.

¹ Cour des comptes, « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », rapport communiqué à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

3. L'échec du « RSA jeunes »

L'extension du RSA aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-quatre ans est effective depuis le 1^{er} septembre 2010 en métropole. Le montant du RSA jeunes est établi sur les mêmes bases que celles du RSA généralisé ; il varie en fonction des ressources et de la situation familiale de son bénéficiaire. En revanche, le Gouvernement a décidé de cibler la mesure sur **les jeunes qui ont déjà travaillé deux ans à temps complet dans les trois ans qui précèdent la demande**, soit 3 214 heures de travail pour les salariés.

Les premiers résultats disponibles sont sans appel : **le « RSA jeunes » est un échec**. A ce jour, un peu plus de **10 000 personnes seulement** en bénéficient. Votre rapporteure y voit deux explications :

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

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

Dans son livre vert sur la jeunesse présenté en juillet 2009, Martin Hirsch préconisait pourtant une manière alternative d'étendre le RSA aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, qui présentait l'avantage de concerner plus de bénéficiaires et de ne pas écarter les étudiants : « *une logique simple de bonus d'un euro par heure travaillée* ». Face au coût d'un tel dispositif (un milliard d'euros), le Gouvernement a préféré y renoncer.

Pour votre rapporteure, il y a urgence à lutter contre la précarité des jeunes ; les chiffres sont là pour le prouver :

- plus d'un jeune sur cinq (20,2 %) vit en dessous du seuil de pauvreté (soit 880 euros par mois) contre 13 % de l'ensemble de la population ;

- moins de la moitié des jeunes au chômage perçoivent une indemnisation, contre 60 % des demandeurs d'emploi ;

- 35 % des emplois salariés occupés par les jeunes âgés de quinze à vingt-neuf ans sont des emplois temporaires ou des emplois aidés, contre moins de 14 % pour l'ensemble des salariés.

4. Les résultats décevants du contrat unique d'insertion

La création du **contrat unique d'insertion** (CUI), avec ses deux volets - contrat initiative emploi (CUI-CIE) pour le secteur marchand et contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur non marchand - par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité

active et réformant les politiques d'insertion visait, entre autres, à mettre un terme à l'instabilité et à la complexité des dispositifs antérieurs.

Si cette évolution est positive, il apparaît aujourd'hui que **ses objectifs de qualité, en termes d'accompagnement et d'insertion professionnelle des bénéficiaires, restent loin d'être atteints**. En outre, **en termes d'efficacité sur l'emploi, ses résultats sont décevants**. Tel est le constat sévère dressé par la Cour des comptes dans un récent rapport sur les contrats aidés¹.

• Pointant les lacunes dans l'accompagnement des publics bénéficiant du CUI, la Cour propose :

- de formaliser les actes professionnels indispensables en matière d'accompagnement et de quantifier les moyens nécessaires à leur réalisation ;

- de fixer aux prescripteurs (c'est-à-dire les organismes participant à l'information des publics jeunes et adultes à la recherche d'une formation ou d'un emploi) des objectifs en matière d'accompagnement et d'en assurer le suivi ;

- d'identifier au sein des dépenses dédiées au CUI une enveloppe destinée à l'accompagnement et à la formation ;

- de veiller à la mobilisation des Opca (organismes paritaires collecteurs agréés) et des organismes de formation professionnelle du secteur public.

Très critique envers Pôle emploi, la Cour préconise également de prévoir, à l'occasion de la négociation de la nouvelle convention Etat-Unedic-Pôle emploi, des engagements précis de Pôle emploi sur l'organisation d'un suivi plus formalisé, plus régulier et plus personnalisé en fonction des difficultés prévisibles à la sortie du contrat.

• Le CUI, comme tout contrat aidé, poursuit deux objectifs difficilement conciliables : lutter à court terme contre le chômage et faciliter l'insertion professionnelle, voire sociale, de publics très éloignés de l'emploi, avec des mesures de suivi et d'accompagnement renforcé. Dans le contexte de crise économique, le Gouvernement a privilégié le premier objectif au détriment du second. Priorité a été donnée au nombre de contrats, souvent de courte durée, plutôt qu'au ciblage sur les personnes en ayant le plus besoin. Ainsi, la part d'entrants en contrats aidés bénéficiaires de minima sociaux a diminué depuis 2009. Or, selon la Cour, **l'efficacité sur l'emploi des contrats aidés est décevante, ces contrats courts ne facilitant pas l'accès à un emploi stable**.

¹ Cf. rapport précité.

En conséquence, elle recommande deux mesures :

- **cibler les contrats aidés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et les plus vulnérables**, notamment les titulaires de minima sociaux. Lors de son audition, le comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) a fait également part de la nécessité d'orienter les contrats aidés vers les publics les plus fragiles, à l'instar des jeunes dans les quartiers populaires ;

- **veiller à la prescription de contrats de durée suffisante pour permettre le développement d'actions à visée d'insertion durable**. Ainsi que l'ont indiqué les représentants du secteur de l'insertion par l'activité économique, les contrats aidés d'une durée de six mois ne sont pas un outil pertinent pour accompagner les personnes très éloignées du marché du travail dans leur démarche de réinsertion.

Votre rapporteure insiste également sur **la nécessité de renforcer le suivi personnalisé des titulaires de contrats aidés et de leur proposer des formations** afin de faciliter leur réinsertion dans la vie professionnelle à la sortie du contrat.

L'exemple des emplois de vie scolaire recrutés sur contrats aidés

L'accompagnement des enfants handicapés en milieu ordinaire est assuré par trois catégories de personnel :

- en classe collective (classe d'intégration scolaire - CLIS - et unité localisée pour l'inclusion scolaire - ULIS -) par des assistants de vie scolaire collectifs (AVS-Co) ;
- en classe ordinaire, par des assistants de vie scolaire individuel (AVS-I) ou des emplois sous contrats aidés, les emplois de vie scolaire (EVS).

Les EVS sont recrutés sur des contrats aidés, de droit privé : contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrat d'avenir (CAV), ceux-ci étant progressivement remplacés, depuis le 1^{er} janvier 2010, par les contrats uniques d'insertion.

Compte tenu de la forte croissance des demandes d'accompagnement, **les contrats aidés sont devenus la variable d'ajustement du système**.

Pour votre rapporteure, cette politique n'est pas satisfaisante à plusieurs titres :

- **la durée de ces contrats étant très limitée (six mois ou un an), elle ne permet pas une réelle continuité de l'accompagnement**, ce qui peut se révéler extrêmement dommageable pour les enfants handicapés ;

- **leur renouvellement étant de plus en plus rare, les EVS sont confrontés à une grande précarité** ;

- **aucune action de formation ne leur est proposée**.

Face à cette situation, elle plaide pour **un véritable suivi des EVS** une fois leur contrat d'EVS arrivé à terme et, plus généralement, pour **l'accès à des emplois statutaires** pour les personnels en place.

5. L'économie sociale et solidaire, un moteur indispensable de l'insertion insuffisamment soutenu par les pouvoirs publics

a) Une logique de solidarité

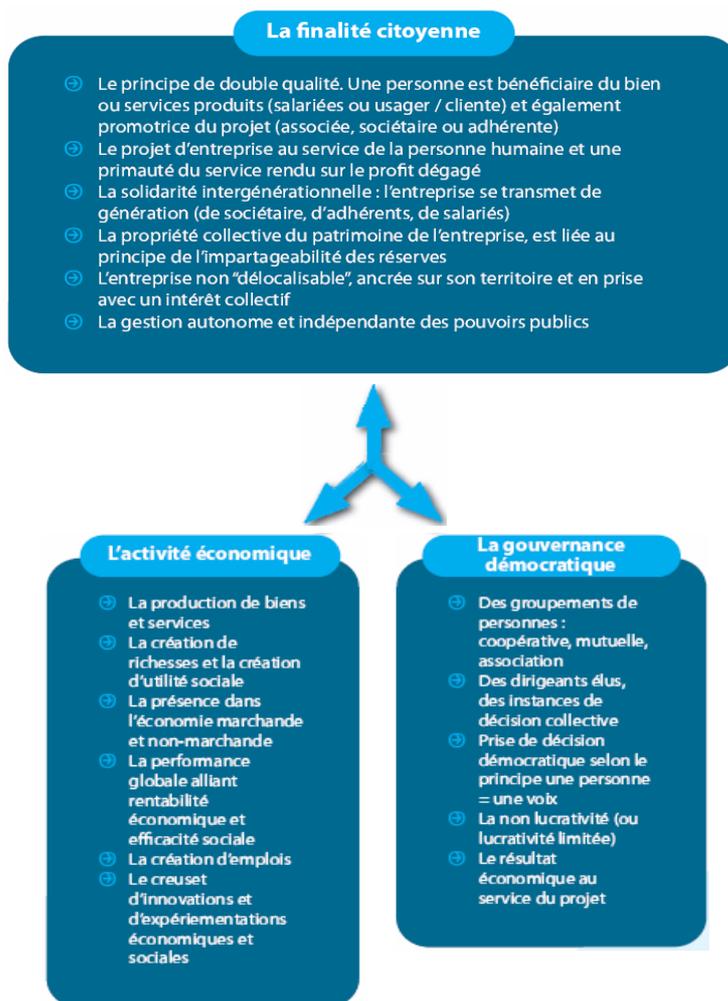
L'économie sociale et solidaire combine engagement social et initiative économique pour mettre la personne humaine au centre des activités économiques, lesquelles sont un moyen au service d'un projet sociétal.

Elle repose sur **une démarche de solidarité** qui permet de dépasser la simple logique de l'assistanat.

L'économie sociale est née au XIX^e siècle de la volonté de guider la production des biens et des services à partir des besoins de tous et non de l'intérêt de quelques-uns. Il s'agissait également d'appliquer aux activités économiques les principes démocratiques, comme le principe « une personne = une voix », lors des assemblées générales d'actionnaires.

L'économie solidaire apparaît dans les années soixante-dix, dans un contexte de chômage de masse, de montée des exclusions et de la recherche d'un nouveau mode de développement. Des activités économiques alternatives voient alors le jour, comme le commerce équitable, l'agriculture biologique, les circuits courts du producteur au consommateur, les systèmes d'échanges locaux, les structures d'insertion par l'activité économique, etc.

L'économie sociale et solidaire est composée de trois piliers : **la finalité citoyenne, l'activité économique et la gouvernance démocratique.**



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

Les **structures d'insertion par l'activité économique** (Siae) s'inscrivent dans le champ de l'économie sociale et solidaire. A ce titre, elles font la promotion de l'emploi salarié de proximité, non délocalisable, et se positionnent sur des secteurs d'activité porteurs d'emplois.

On peut distinguer deux grands types de structures d'insertion par l'activité économique :

- celles qui produisent directement des biens et des services ;
- celles qui mettent leurs salariés à disposition d'utilisateurs.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les régies de quartier et les entreprises d'insertion (EI) appartiennent à la première catégorie, tandis que les associations intermédiaires (AI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) relèvent de la seconde catégorie.

Trois de ces structures seront étudiées ici.

b) Les régies de quartier

Présentes sur l'ensemble du territoire, les régies de quartier sont nées dans les années soixante-dix et sont regroupées en un réseau national, le comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ).

Une régie de quartier rassemble des collectivités locales, des bayeurs sociaux et des habitants du ou des quartiers qui composent son territoire. Ensemble, ces acteurs interviennent sur la gestion urbaine de cet espace géographique et sociale sur lequel se fonde l'action de la régie.

Sa mission est triple :

- entretenir, embellir et veiller sur le quartier ;
- favoriser l'insertion sociale et professionnelle d'habitants en difficulté ainsi que l'émergence de nouveaux services ;
- améliorer les relations humaines, inventer des modes de gestion urbaine partagée, et surtout construire, en suscitant l'implication et la responsabilisation des habitants, une citoyenneté active sur le territoire de la régie.

Article 2 de la Charte nationale des régies de quartier

« La démarche des régies de quartier repose sur une triple exigence qui en fait son originalité :

- une intervention territorialisée qui vise à améliorer les modes de gestion technique urbaine (à l'échelle d'une cité, d'un ou plusieurs quartiers...) en les mettant en synergie avec un mode de gestion sociale qui priorise la participation directe des habitants comme salariés et, plus largement, comme acteurs ;

- le souci, sur ce territoire, de l'insertion des personnes les plus en difficulté sur le plan professionnel et social ;

- la re-création du lien social sur le territoire, une dimension de développement social visant à reconstruire de nouveaux modes de démocratie dans la gestion du local à partir d'une logique communautaire. »

Votre rapporteure entend insister ici sur **la démarche d'insertion par l'activité économique** dont sont porteuses les régies. Outre des bénévoles, celles-ci recrutent des personnes en qualité de salariés. Le réseau des régies compte 6 500 salariés, dont 50 % en CDI et 50 % en CDD. Les CDI concernent majoritairement des seniors qui éprouvent de grandes difficultés à se réinsérer sur le marché du travail ; les CDD sont principalement occupés par des jeunes, dont c'est souvent la première expérience professionnelle.

A la différence d'une entreprise ordinaire, la régie considère le temps d'adaptation du salarié au poste sur lequel il a été recruté comme un temps long, consacré à l'apprentissage ou au réapprentissage d'un métier, et par là

même à la reconstruction psychologique et sociale de la personne. Le parcours d'insertion du salarié, qui fait l'objet d'un suivi personnalisé, est jalonné de stages de formation, d'évaluations professionnelles et d'étapes vers l'autonomie. Cette **démarche d'accompagnement se révèle très pertinente** puisque 30 % des salariés en CDI retrouvent un emploi dans le secteur économique de droit commun.

Malgré ces résultats encourageants, les régions sont confrontées à trois difficultés :

- la première tient à la nature des conventions qu'elles passent avec la direction générale du travail (DGT). Les conventions IAE (insertion par l'activité économique) sont en effet annuelles et non pluriannuelles, ce qui crée une certaine instabilité et ne permet pas aux régions de se projeter à moyen terme ;

- la deuxième difficulté a trait au dialogue de gestion entre la DGT et les régions, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La démarche d'évaluation et de performance, dont cette réforme est porteuse, n'est pas adaptée aux spécificités des régions ;

- enfin, la troisième difficulté réside dans l'accès des régions à la commande publique. Au nom des règles de la concurrence, celles-ci sont en compétition avec des entreprises privées, dont la finalité économique n'est pas la même et dont les moyens financiers sont bien plus importants.

c) Les entreprises d'insertion

Nées il y a une trentaine d'années, les entreprises d'insertion se distinguent des autres entreprises par leur finalité car, au-delà de leur vocation économique, **elles sont porteuses d'un projet social** visant l'insertion sociale et professionnelle des salariés qu'elles emploient.

Convaincues que l'intégration dans la société passe avant tout par l'insertion dans la vie économique, ces structures utilisent l'espace de l'entreprise, avec ses obligations, ses droits et ses devoirs, ses impératifs de production et de qualité pour proposer à des personnes très éloignées de l'emploi, souvent peu ou pas qualifiées, parfois en situation d'exclusion un véritable emploi avec un statut de salarié (CDD-insertion de vingt-quatre mois maximum). Elles s'engagent auprès des salariés en insertion à les encadrer, les accompagner et les former pour les amener à retrouver leur place dans la société.

Les entreprises d'insertion sont particulièrement présentes dans le secteur de la collecte, du tri et du traitement des déchets ainsi que dans celui du bâtiment. On en compte aujourd'hui un peu plus d'un millier, réparti sur l'ensemble du territoire.

Elles offrent de réelles perspectives de réinsertion à leur salariés : ainsi, pour les six cents entreprises adhérentes du comité national des entreprises d'insertion (CNEI), **le taux de sorties des salariés en insertion s'élève à 58 %**, décomposé comme suit :

- 24 % de sorties vers un emploi durable (CDI, CDD de plus de six mois, création d'entreprise, entrée dans la fonction publique) ;

- 18 % de sorties dites positives (accès à une formation, résolution de difficultés sociales, acquisition d'un droit à la retraite, d'un congé parental...);

- 16 % de sorties vers un emploi de transition (CDD de moins de six mois et contrats aidés hors CDD-insertion).

Ces bons résultats ne doivent cependant pas faire oublier que les entreprises d'insertion sont dans une situation globalement difficile, et ce pour deux raisons :

- depuis dix ans, le montant de l'aide au poste n'a pas progressé (9 681 euros annuel par poste) alors que, dans le même temps, le Smic a augmenté de 40 % ;

- le *numerus clausus* de 15 000 postes au niveau national les empêche de se développer - alors que les besoins sont importants - et conduit de plus en plus d'entre elles à se détourner de leur projet d'insertion.

d) Les associations intermédiaires

Anciennes dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, les associations intermédiaires ont pour but de rapprocher les personnes en chômage de longue durée, les allocataires de minima sociaux et les jeunes sans qualification du monde du travail. Leur mission consiste à **mettre à disposition ces personnes sans emploi à titre onéreux dans tous les secteurs de l'activité économique** (particuliers-employeurs, associations, collectivités territoriales, artisanat, commerce...) par le biais d'un contrat d'usage valable le temps de la mise à disposition.

Contrairement au procès qui leur est souvent fait, la démarche des associations intermédiaires n'est absolument pas comparable aux agences d'intérim. Les personnes qui viennent frapper à leur porte (400 000 par an) sont accueillies, écoutées et orientées soit vers l'association intermédiaire elle-même, soit vers d'autres structures plus appropriées (Pôle emploi, service d'aide social du conseil général...). Les mises à disposition sont, quant à elles, précédées d'actions d'accompagnement et de formation. Toutes ces actions ne poursuivent qu'un objectif : remobiliser pour réinsérer.

e) Un secteur économique à encourager

Votre rapporteure plaide pour **une meilleure prise en compte, par les pouvoirs publics, de la plus-value apportée par l'économie sociale et solidaire à la richesse et à la solidarité nationales.**

A ce titre, les conclusions du rapport du député Francis Vercamer, rendu public en avril 2010, et les propositions formulées par Claude Alphanféry dans le cadre des travaux du Labo de l'économie sociale et solidaire, lui semblent être des bases de travail intéressantes pour aider le secteur à se développer.

Principales conclusions du rapport de Francis Vercamer sur l'économie sociale et solidaire remis au Premier ministre le 28 avril 2010

La mission confiée par le Premier ministre au député Francis Vercamer consistait à évaluer la situation générale de l'économie sociale et solidaire (ESS), à identifier les freins à son développement, à proposer des mesures en vue de favoriser la création, le développement et la pérennisation des entreprises appartenant à cette sphère.

- Le rapport analyse tout d'abord les atouts de l'ESS :
 - elle contribue à la création de richesses à hauteur de 7 % à 8 % du Pib ;
 - elle participe à la création d'emplois en regroupant près de 10 % de salariés (deux millions de personnes) ;
 - elle a connu, entre 2000 et 2006, une croissance des emplois plus importante que dans l'économie classique (2,6 % en moyenne annuelle) ;
 - les emplois qu'elles proposent ont un fort ancrage territorial, ils sont non délocalisables et jouent un rôle contra-cyclique en période de crise.
- Il dresse ensuite trois constats :
 - le secteur de l'ESS se caractérise par une grande diversité (d'activités, de taille, de relations avec les financements publics), mais aussi une réelle unité au travers des finalités poursuivies et de la manière d'entreprendre. Il se considère comme insuffisamment reconnu ;
 - les différentes composantes de l'ESS aspirent à ce que leurs spécificités et leurs préoccupations soient mieux prises en compte par les pouvoirs publics ;
 - les atouts et les potentialités réelles de l'ESS pourraient être davantage sollicités et développés, mais les actions publiques mises en œuvre manquent d'approches globales et n'ont pas une ampleur suffisante.
- Enfin, il formule trois grandes orientations, elles-mêmes constituées de cinquante propositions :
 - favoriser une meilleure visibilité et une meilleure reconnaissance de l'ESS ;
 - définir une politique d'aide et d'accompagnement du secteur de l'économie sociale ;
 - mieux insérer le secteur de l'ESS au sein des politiques publiques et faire émerger une nouvelle dynamique en sa faveur.

Principales propositions issues des travaux du Labo de l'économie sociale et solidaire

A l'initiative de Claude Alphandéry, président d'honneur de France Active, le Labo de l'économie sociale et solidaire a formulé « 50 propositions pour changer de cap », parmi lesquelles :

- Élaborer une loi-cadre pour investir dans les services d'intérêt général ;
- Donner une base légale à la notion de convention de partenariat d'intérêt général pour sécuriser les partenariats entre les pouvoirs publics et les acteurs de l'économie sociale et solidaire ;
- Systématiser les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics ;
- Intégrer un volet « économie sociale et solidaire » dans les conventions Etat-régions ;
- Mettre en place 100 pôles de coopération territoriaux au service d'un développement local solidaire et soutenable ;
- Expérimenter la délivrance de nouveaux services d'intérêt général locaux, par l'investissement des collectivités dans les entreprises sociales et solidaires ;
- Moduler les aides publiques aux entreprises en fonction de critères sociaux et écologiques ;
- Orienter sur la finance solidaire une très petite partie du fonds de réserve des retraites (FRR) ;
- Créer un fonds public-privé d'investissement sur l'innovation sociale, de 100 millions d'euros sur trois ans ;
- Développer la monnaie Sol sur cent territoires solidaires avec 10 000 entreprises partenaires et 100 000 « Solistes » ;
- Introduire des modules de sensibilisation et de formation à l'économie sociale et solidaire dans l'ensemble des formations initiales et continues de l'enseignement secondaire et supérieur ;
- Renforcer la participation des salariés et de leurs représentants dans la gouvernance des entreprises, au premier chef au sein de celles de l'économie sociale et solidaire ;
- Construire un référentiel d'utilité sociale, garanti par les pouvoirs publics et co-construit avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire ;
- Mettre en place un forum de type « Grenelle » pour construire avec l'Etat, les collectivités locales et la société civile, un plan d'actions pour développer l'économie sociale et solidaire et en faire un levier de sortie de crise.

III. LES ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DE LA FEMME ET DES PERSONNES VULNÉRABLES : DES COUPES BUDGÉTAIRES INÉDITES

A. L'ÉGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE DIMINUTION IRRESPONSABLE DES CRÉDITS AU REGARD D'ENJEUX CONSIDÉRABLES

Le programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes », le plus petit du budget de l'Etat, sert à financer des actions de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle, politique et sociale, ainsi que de lutte contre les violences sexistes, notamment dans le cadre du troisième plan interministériel (2011-2013) de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.

Pour 2012, il rassemble plus de **20,1 millions d'euros de crédits**, répartis en **trois nouvelles actions**, comme le montre le tableau ci-après :

(en euros)

Loi de finances pour 2011			Loi de finances pour 2012		
Action	Intitulé	Montant	Action	Intitulé	Montant
01	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	511 701	11	Egalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale	4 945 000
02	Egalité professionnelle	5 069 744	12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 481 703
03	Egalité en droit et en dignité	14 648 999	13	Soutien du programme 137	675 494
04	Articulation des temps de vie	149 092			
05	Soutien du programme 137	782 099			
Total		21 160 248	Total		20 102 197

1. Une nouvelle présentation du programme

Auparavant constitué de cinq actions, le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » n'en comporte plus que trois, dont deux sont réellement structurantes, la **nouvelle action 13** « Soutien du programme » (anciennement l'action 5) ne portant que sur des dépenses de fonctionnement.

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

sphère professionnelle ou publique, ce qui implique aussi d'agir au niveau de la sphère privée.

Les objectifs visés sont les suivants :

- améliorer l'orientation scolaire et professionnelle des filles et des garçons ;

- faire progresser les trajectoires professionnelles des femmes et accroître leur participation au développement économique ;

- favoriser l'accès des femmes aux responsabilités à la fois économiques et politiques.

Parmi les leviers d'action pour cette politique, figurent :

- la promotion des filières scientifiques auprès des jeunes femmes ;

- l'appui à la création d'entreprises par des femmes ;

- la signature de contrats d'égalité et de mixité des emplois ;

- l'information et la formation à la prise en compte de l'égalité en direction des élus, des responsables d'organisations syndicales et professionnelles, des associations et des responsables des ressources humaines des entreprises ;

- le recueil d'informations statistiques, et la publication de chiffres clés sur l'égalité.

- **La nouvelle action 12** « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes » rassemble les crédits destinés à garantir « *l'exercice des droits personnels et sociaux des femmes [...] à travers la lutte contre les atteintes aux droits et à la dignité* ». Les interventions au titre de cette action consistent en :

- une information des femmes sur leurs droits ;

- l'exercice de ces droits à travers notamment : la promotion de la contraception et le suivi des dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse, ainsi qu'à d'autres problématiques ayant trait à la santé des femmes ; la lutte contre les violences envers les femmes (prévention, prise en charge, écoute, accompagnement, etc.).

2. La réduction de 5 % des crédits

Le Gouvernement a fait le choix de **réduire l'enveloppe globale du programme de près de 5 %**. Hors dépenses de fonctionnement (ancienne action 5 et nouvelle action 13), les dépenses d'intervention inscrites sur les nouvelles actions 11 et 12 diminuent d'environ 968 000 euros, soit près de 4,69 %.

L'action 11 relative à l'égalité professionnelle et sociale est la plus fortement touchée par cette baisse de crédits, ceux-ci s'élevant à 4,9 millions d'euros en 2012 contre 5,5 millions en 2011. En effet, le Gouvernement prévoit de ne financer que 133 contrats d'égalité et de mixité des emplois contre 165 en 2011. Ce sont surtout les subventions aux différents intervenants en matière d'emploi qui connaissent une diminution très sensible de leur dotation, à hauteur de près de 460 000 euros.

L'action 12 relative à la promotion des droits des femmes et à la lutte contre les violences faites aux femmes est dotée de 14,5 millions d'euros en 2012 contre 14,8 millions en 2011. En matière de subventions à des associations, on constate une diminution de près de 340 000 euros principalement du fait de la disparition de la subvention à l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail. Pour le reste, le montant des subventions fait globalement l'objet d'une certaine stabilité, même si les évolutions sont contrastées. Ainsi, la subvention au centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) augmente de plus de 180 000 euros, tandis que la dotation aux centres d'information départementaux sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) diminue de près de 151 000 euros.

Par ailleurs, il convient de noter l'apparition, au sein de l'action 12, de deux nouvelles lignes de crédits : la première, d'un montant de 1,6 million d'euros, consacrée à la lutte contre la prostitution et à l'aide à l'égard des femmes qui en sont victimes ; la seconde, d'un montant de 3,01 millions d'euros, découle du troisième plan interministériel 2011-2013 pour lutter contre les violences faites aux femmes.

*

Votre rapporteure dénonce vivement la baisse importante des crédits du programme - déjà très faiblement doté les années précédentes -, notamment des subventions aux associations. Au nom de la rigueur, le Gouvernement s'emploie à faire des coupes budgétaires qui ne manqueront pas de créer des difficultés majeures pour les associations, alors même qu'il s'agit d'acteurs indispensables pour relayer la promotion des droits des femmes sur le terrain.

3. Des enjeux pourtant considérables

a) Des inégalités criantes

• Dans la sphère privée

Malgré une volonté affichée des jeunes pères de s'occuper davantage des enfants, **les femmes surinvestissent encore la sphère privée**. L'un des exemples les plus criants est celui du partage des tâches domestiques. Le rapport¹ de Brigitte Grésy sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités familiales et professionnelles révèle que : « *Les femmes de vingt-cinq à soixante-cinq ans font une semaine de trente-cinq heures de travail domestique non rémunéré [...]. En prenant en compte une définition restreinte du travail domestique, ce dernier, valorisé au Smic, apporterait une contribution à la production nationale équivalente à 17,5 % du PIB.* »

Selon l'enquête « Familles et employeurs » de l'institut national d'études démographique (Ined), **les tâches domestiques² représentent, sur une année, dix-neuf semaines de travail en plus pour les femmes.**

• Dans la sphère économique

En 2008, les femmes occupaient seulement 17,1 % des postes de dirigeants de sociétés salariés. Cette proportion diminue en fonction de la taille des entreprises et de l'importance de leurs chiffres d'affaires. Dans la sphère économique, les femmes restent donc encore éloignées des postes de décision. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la part des femmes dans les formations supérieures est égale, voire supérieure à celle des hommes dans certaines filières et que l'on observe un nombre croissant de femmes dans les rangs intermédiaires des hiérarchies professionnelles.

Dans les trois fonctions publiques confondues, les femmes représentent 59,8 % des emplois, et bien que les statuts généraux et particuliers garantissent aux fonctionnaires des deux sexes une égalité de traitement, la carrière des femmes reste également très en retrait sur celle de leurs homologues masculins. Elles n'occupent que 25,3 % des emplois supérieurs.

Dans le secteur associatif, dans les entreprises ou dans la fonction publique, dans les instances économiques et sociales ou dans les organisations syndicales, les femmes sont sous-représentées dans les instances de décision. Il existe là, comme ailleurs, **un « plafond de verre » qui empêche l'accès des femmes aux responsabilités supérieures.**

¹ Rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), « L'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail », juin 2011.

² Par tâches domestiques, il faut entendre les tâches ménagères uniquement.

- **Dans la sphère politique**

Plus de cinquante ans après avoir obtenu le droit de vote, **les femmes restent faiblement représentées dans la vie politique alors qu'elles constituent aujourd'hui 53 % des électeurs.** Avec 107 députées aux dernières élections législatives (18,5 % des élus) et un taux de 22,1 % de femmes élues au Sénat, la France est l'un des Etats de l'Union européenne (avec l'Irlande, l'Italie et la Grèce) qui compte **le moins** de femmes parlementaires.

La sous-représentation des femmes dans les instances où s'incarne la démocratie est révélatrice de la longueur du chemin qu'il reste à parcourir.

- b) Des avancées encore insuffisantes*

Ces dernières années, l'arsenal juridique pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes s'est renforcé aussi bien dans la sphère politique que dans la sphère économique.

- **La loi du 6 juin 2000** relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives dite **loi sur « la parité »** comporte deux mesures contraignantes :

- elle impose, pour toutes les élections au scrutin de liste, 50 % de candidats de chacun de deux sexes ;

- elle prévoit, pour les élections législatives, au scrutin uninominal, de pénaliser financièrement les partis et groupements politiques qui n'ont pas présenté 50 % de candidats de chacun des deux sexes.

Un premier bilan de l'application de la loi montre qu'elle a été utile pour amorcer un mouvement qui va dans le bon sens. La féminisation de la vie politique s'est essentiellement accrue dans les conseils municipaux, dans les conseils régionaux et au Parlement européen, **là où la loi est la plus contraignante, ce qui confirme a posteriori la nécessité de mesures fortes pour faciliter l'entrée des femmes dans la vie politique.**

En revanche, **là où la loi est moins contraignante (élections législatives), ou ne s'applique que partiellement (élections sénatoriales et municipales), le bilan est médiocre.** Par exemple, pour les élections législatives, la pénalité financière imposée aux partis politique n'a pas eu un effet dissuasif suffisant pour atteindre l'objectif paritaire fixé par la loi.

- **La loi du 9 novembre 2010** portant réforme des retraites a, quant à elle, instauré **une obligation de négociation d'entreprise sur l'égalité entre les hommes et les femmes.** Une sanction financière, pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale, est prévue pour les entreprises de plus de cinquante salariés qui n'auraient pas conclu d'accord d'égalité professionnelle. S'il est encore trop tôt pour mesurer l'incidence de cette mesure, celle-ci n'entrant en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2012, il est à craindre que la pénalité ne soit, là aussi, pas suffisamment dissuasive. Par ailleurs, il n'est pas sûr que les inspecteurs

du travail, compte tenu de leur charge de travail, parviennent à contrôler sa mise en œuvre sur le terrain.

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

c) L'égalité entre les hommes et les femmes, une responsabilité collective

Le combat pour l'égalité entre les hommes et les femmes relève d'une **responsabilité collective** : celle de l'Etat, des entreprises, de la société civile et du couple. Il existe de nombreux leviers d'action, parmi lesquels ceux présentés ci-après.

• **Favoriser l'investissement des hommes dans la sphère privée**

Comme l'a indiqué Brigitte Grésy à votre rapporteure, un meilleur équilibre de la sphère publique et de la sphère privée est nécessaire pour combattre les inégalités hommes/femmes. Le réajustement de ces deux sphères crée en effet une double émancipation : les hommes s'émancipent de la sphère publique pour entrer dans la sphère privée, tandis que le mouvement inverse se produit pour les femmes.

Pour favoriser la présence des hommes dans la sphère privée, Brigitte Grésy propose que **les entreprises adoptent des organisations du temps de travail qui prennent en compte la parentalité**. Son rapport pointe de « *bonnes pratiques* » d'entreprises parmi lesquelles le développement du télétravail, les horaires de réunions en plein journée ou la création de crèches d'entreprise. Mais les sociétés qui mettent en œuvre ce type de dispositifs sont encore trop rares. Très souvent, les hommes sont encouragés au « *présentisme* », c'est-à-dire au fait de rester à leur poste de travail quand bien même ils sont incapables de se concentrer sur leurs tâches au-delà d'un certain nombre d'heures.

• **Lutter contre les stéréotypes**

La lutte contre les stéréotypes est la plus difficile qui soit car elle ne relève pas (ou très peu) de la loi. Elle consiste en **des actions qui font appel à la conviction ou à la persuasion** à travers des campagnes publiques contre les stéréotypes, l'instauration de modules obligatoires sur ceux-ci à l'école, la diffusion de bonnes pratiques dans les entreprises et les administrations...

• Convaincre et contraindre les entreprises

La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les entreprises est certes un enjeu d'ordre éthique, mais aussi d'ordre financier. Nombre d'études ont en effet montré qu'une entreprise est plus performante lorsque son personnel est composé de talents multiples (cf. théories de l'enrichissement croisé).

Pour que les entreprises jouent le jeu de cette politique, votre rapporteure est convaincue qu'il est **nécessaire de manier à la fois la persuasion et la contrainte**, notamment:

- en appliquant les sanctions prévues par la loi et, éventuellement, en les rendant plus contraignantes si leur effet dissuasif n'est pas avéré ;

- en rendant plus intelligibles les dispositions du code du travail concernant l'égalité professionnelle afin d'aider les entreprises dans leurs tâches ;

- en obligeant les petites et moyennes entreprises à négocier sur trois ou quatre leviers d'action (embauche, formation, rémunération...), les grandes entreprises, sur sept ou huit leviers ;

- en imposant progressivement la parité dans les institutions représentatives du personnel.

• Réformer les congés parentaux

Une réflexion mérite enfin d'être menée sur l'organisation des congés parentaux afin de favoriser une égale participation du père et de la mère aux responsabilités familiales. En février 2009, le Président de la République s'était engagé à **réformer le congé parental d'éducation**, dont le régime actuel se trouve fortement critiqué. En effet, ce dispositif, au succès variable, ne contribue pas à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes et pose des problèmes de retour à l'emploi pour ses bénéficiaires. Cette réforme n'a toujours pas vu le jour, malgré les nombreuses propositions d'évolution formulées par différentes autorités depuis plusieurs années¹.

Outre le congé parental, il est parfois proposé une **refonte globale des congés liés à la naissance de l'enfant**. Dans son rapport, Brigitte Grésy préconise ainsi la création d'un congé d'accueil de l'enfant, qui se veut la synthèse des congés de maternité et de paternité actuels. La mère bénéficierait de seize semaines au total, dont douze au titre de la grossesse et quatre au titre de la « *parité parentale* ». Le père, quant à lui, aurait également droit à quatre semaines au titre de cette parité parentale.

¹ Voir notamment le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelle et familiales de juin 2011 et l'avis du Haut Conseil de la famille du 11 février 2011.

B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES VULNÉRABLES : DES MOYENS EN NETTE BAISSSE

Le programme 106 « **Actions en faveur des familles vulnérables** » regroupe les crédits consacrés à l'expression de la solidarité nationale envers ces familles fragiles. Leur montant pour 2012 s'élève à **232,6 millions d'euros** contre 242,5 en 2011, soit **une baisse de 4,1 %**.

Ce programme comprend trois actions :

- l'action 01 « **Accompagnement des familles dans leur rôle de parent** » comprend 4,56 % des crédits du programme, qui servent à subventionner des organismes intervenant en faveur de la famille et de l'enfance ;

- l'action 02 « Soutien en faveur des familles monoparentales » retraçait les dépenses liées à l'allocation parent isolé (API), intégrée au RSA et dont l'extinction est achevée ;

- l'action 03 « **Protection des enfants et des familles** » représente **95,4 % des crédits du programme**, consacrés pour l'essentiel au financement de mesures de protection juridique des majeurs.

1. La réduction injustifiée des crédits destinés à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parent

Les crédits destinés à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents passent de 12,7 millions d'euros en 2011 à **10,6 millions en 2012**, soit **une baisse de 17 %**. **Notre rapporteure déplore ce désengagement budgétaire de l'Etat au regard des enjeux sociaux liés à cette action.**

Ces crédits servent en effet à soutenir des associations intervenant en faveur des familles et de l'enfance (les « points info familles », le mouvement français du planning familial et les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents) ainsi que des actions menées par les services déconcentrés. C'est également sur ces crédits qu'est financée la participation de l'Etat au financement de la carte « enfant famille » qui permet aux familles modestes ayant un ou deux enfants de bénéficier de réductions tarifaires auprès de la SNCF.

2. Le financement de la protection des enfants et des familles

L'action destinée à la protection des enfants et des familles est dotée de **229,7 millions d'euros pour 2012**, soit une baisse de 3,3 % par rapport à 2011. Elle finance à titre principal les mesures de protection des majeurs et à titre résiduel la protection de l'enfance.

a) Le désengagement budgétaire de l'Etat de la protection de l'enfance

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

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

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

En 2010, lors de l'examen du projet de loi de finances, le Sénat, à l'initiative notamment de la commission des finances, a décidé de doter le FNPE à hauteur de 10 millions d'euros supplémentaires pour l'année 2011, celui-ci disposant déjà de 30 millions versés par la Cnaf. Au total, les recettes du fonds s'élevaient donc à 40 millions, mais le Gouvernement, par l'intermédiaire du comité de gestion du fonds, a choisi de répartir ces moyens sur trois années (2010, 2011 et 2012) et non sur une seule, sans lui apporter de ressources nouvelles !

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

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

Votre rapporteure déplore vivement ce désengagement de l'Etat et souhaite que la ministre s'explique, en séance publique, sur ce sujet.

b) Les crédits destinés à la prise en charge des majeurs protégés

En application de la loi du 5 mars 2007 réformant 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 bénéficiant de prestations relevant des départements. Des services mandataires ou des mandataires individuels mettent en œuvre les mesures de protection des majeurs prononcées par le juge des tutelles.

D'après le projet annuel de performance, l'Etat financera, en 2012, 149 700 mesures, soit 37,8 % du total des mesures de protection juridique des majeurs prises en charge par les services mandataires et 57 % des mesures gérées par les mandataires individuels, pour **un coût évalué pour cet exercice à 216,3 millions d'euros.**

*

L'action est également dotée de trois autres enveloppes : la première de 2,7 millions d'euros pour l'agence française d'adoption, substantiellement réduite par rapport à 2011 où elle s'établissait à 3,25 millions, la deuxième de 0,7 million pour des associations de lutte contre la maltraitance, et la troisième de 2,29 millions pour le groupement d'intérêt public « Enfance en danger ».

C. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS SOCIALES

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » constitue **un programme support regroupant les moyens des administrations sociales de l'Etat**, à savoir :

- les dépenses de personnel des ministères sociaux ;
- les moyens de fonctionnement des agences régionales de santé (ARS) ;
- les moyens d'appui qui correspondent à l'exercice, par les services centraux, de fonctions de pilotage stratégique et au fonctionnement courant des services, concernant notamment la gestion des recrutements, de la formation des personnels, des systèmes d'information ainsi que des questions juridiques et logistiques ;
- les crédits de fonctionnement des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des services outre-mer, ceux des directions départementales ayant été transférées au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ;
- les crédits immobiliers de l'administration centrale et de l'outre-mer ;
- les crédits de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE).

Il est proposé d'inscrire **1,48 milliard d'euros à ce programme pour 2012**, contre 1,52 milliard inscrit en loi de finances pour 2011, soit **une baisse de 2,7 %**. Cette enveloppe finance près de 82 % des dépenses de personnel, y compris dans les ARS. Ainsi, **le fonctionnement des administrations sociales de l'Etat n'est pas épargné par la politique de rigueur**, l'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite conduisant à la suppression de 273 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sur un plafond de 11 285 emplois.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 61

Financement du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs

Objet : Cet article a pour objet de permettre, pour une année supplémentaire, le financement intégral du « RSA jeunes » par le fonds national des solidarités actives (FNSA).

I - Le dispositif proposé

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

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

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

Par exception aux dispositions de l'article L. 264-24 du code de l'action sociale et des familles, **le présent article prolonge, pour l'année 2012, le financement du « RSA jeunes » par le FNSA.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

II - La position de la commission

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

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

Par conséquent, il semble justifier de maintenir, pour l'année 2012, la dérogation au règles de financement de droit commun.

Toutefois, la commission estime que les premiers chiffres disponibles (un peu plus de 10 000 bénéficiaires) devraient inciter le Gouvernement à revoir sa copie. La condition du nombre d'heures travaillées est en effet inadaptée à la réalité de la jeunesse française : comment, alors que le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 %, demander à un jeune - surtout à un étudiant - de justifier de deux années travaillées à temps complet ?

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 61 bis

Aide exceptionnelle aux services d'aide et d'accompagnement à domicile et expérimentation de nouvelles modalités de tarification

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise d'une part, à accorder aux services d'aide et d'accompagnement à domicile une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros sur deux ans, d'autre part, à expérimenter de nouvelles modalités de tarification de ces services.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

- Lors de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé d'accorder, par voie d'amendement, **aux services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros sur la période 2012-2013.**

Cette aide sera financée par **une ponction sur le fonds national des solidarités actives (FNSA)** et sera versée à la section IV du budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui est consacrée à la promotion des actions innovantes, à la formation des aidants familiaux et des accueillants familiaux, ainsi qu'au renforcement de la professionnalisation des métiers de service.

Cette dotation exceptionnelle est destinée, selon le Gouvernement, à apporter une aide financière ponctuelle aux services d'aide et d'accompagnement relevant des 1° et 2° de l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles se trouvant en difficulté financière. Les services concernés sont ceux servant des prestations majoritairement en direction des publics fragiles, quel que soit leur statut (agréés, autorisés, entreprises, associations).

Les agences régionales de santé (ARS) seront chargées de répartir ces crédits à l'issue d'une instruction par la commission de coordination dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux.

Le montant de cette aide, ses critères et modalités de répartition seront définis par arrêté. Celui-ci devra également déterminer **les contreparties exigées pour les services bénéficiaires de cette aide** (modalités de redressement des comptes dans un délai défini, maîtrise des coûts, accroissement des recettes).

• Le présent article introduit également **le principe d'une expérimentation de nouvelles modalités de tarification des Saad qui font l'objet d'une autorisation** au titre de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles. Partant du constat que les règles actuellement en vigueur ne permettent pas une allocation optimale des ressources et une prise en charge efficiente des bénéficiaires, il est proposé de réaliser, sur la base d'un cahier des charges défini au niveau national, des expérimentations en matière de modalités d'attribution des ressources aux services. Les conseils généraux pourront participer à ces expérimentations.

II - La position de la commission

• Sur l'aide exceptionnelle accordée aux services d'aide à domicile, la commission rappelle qu'il s'agit d'une promesse faite par la ministre des solidarités et de la cohésion sociale lors des Assises du domicile le 21 septembre dernier. Il s'agit d'un ballon d'oxygène bienvenu pour des services en très grande difficulté financière, mais son montant - 50 millions d'euros sur deux ans - est encore en-deçà de l'évaluation des besoins du secteur - 150 millions - réalisée en juillet par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le Gouvernement conditionne, par ailleurs, l'octroi de cette aide à des contreparties exigées des services bénéficiaires en termes de maîtrise des coûts et de redressement des comptes. **Votre commission conteste l'idée que l'on puisse demander des économies à des services déjà exsangues.** En tout état de cause, les exigences incombant aux structures devront être établies en concertation avec les acteurs du secteur, tout comme les modalités de répartition de cette aide par les ARS.

Enfin, sur la méthode, **il est extrêmement regrettable que les dépenses supplémentaires sur une politique soient assurées par une économie sur une autre**, en l'occurrence sur le secteur de l'insertion, où les besoins sont immenses. Une fois encore, le Gouvernement ponctionne le fonds

national des solidarités actives (FNSA) pour financer des engagements qu'il n'est pas capable d'assumer.

- Concernant le dispositif d'expérimentation, la commission y est favorable sur le principe. En revanche, elle craint que cette opération ne court-circuite le projet de réforme de la tarification élaboré entre l'assemblée des départements de France (ADF) et quatorze organisations signataires du secteur en septembre dernier. Il aurait été préférable de s'appuyer sur les travaux déjà réalisés et d'en tirer les enseignements, plutôt que de tout recommencer à zéro.

Malgré ces réserves, la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis d'Aline Archimbaud sur le projet de loi de finances pour 2012 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles 61 et 61 bis rattachés).

Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - Avec ses cinq programmes au poids budgétaire très inégal, cette mission est, à mon sens, assez hétéroclite. Les crédits pour 2012, d'un montant de 12,75 milliards d'euros, sont globalement en hausse de 3,14 % par rapport à l'an passé, mais cette évolution favorable ne se retrouve pas dans tous les programmes. En réalité, seul le programme « Handicap et dépendance » voit ses crédits progresser, tandis que les autres révèlent un désengagement de l'Etat en matière de politique sociale.

Le programme « Handicap et dépendance », qui concentre à lui seul un peu plus de 80 % du budget total de la mission, est doté de près de 10,5 milliards d'euros pour 2012 (+ 6 %), majoritairement destinés à l'achèvement du plan de revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 2008 et 2012, conformément aux engagements pris par le Président de la République. A l'issue de ce plan, l'AAH atteindra 776,59 euros par mois et bénéficiera à près de 950 000 personnes. Cet effort financier ne doit cependant pas nous aveugler car, au moment même où le Gouvernement revalorise le montant de l'AAH, il en restreint les conditions d'octroi, sous prétexte de clarification et d'harmonisation.

Alors que jusqu'à présent, compte tenu de l'imprécision des textes, chaque maison du handicap (MDPH) disposait d'une certaine marge de manœuvre pour accorder l'AAH et pour apprécier la « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » des personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %, un décret et une circulaire, publiés cet été, prévoient que l'on ne prendrait plus en compte que l'aspect médical du handicap et non, par exemple, l'environnement économique et social du demandeur. Ce « filtre » diminuera le nombre d'allocataires, le Gouvernement en attend d'ailleurs une économie de 74 millions d'euros. Il a aussi décidé de ramener de cinq à deux ans le délai de réexamen de la situation des bénéficiaires de l'AAH présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %, mesure irréaliste quand on sait qu'il faut plus de huit mois pour traiter un dossier.

Le programme finance également, à hauteur de 2,6 milliards d'euros, le fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) et le plan pluriannuel de créations de places dans ces structures (mille places supplémentaires en 2012). Là encore, l'effort budgétaire est affecté par les effets de la convergence tarifaire. Non seulement les tarifs plafonds appliqués depuis 2009 risquent d'exclure les personnes les plus lourdement handicapées, mais leur non-revalorisation depuis trois ans, infondée et injuste, met sérieusement en danger le fonctionnement des établissements.

Enfin, 57,1 millions d'euros sont consacrés au fonctionnement des MDPH, dont le cadre juridique a été réformé, à l'initiative de notre commission, par la loi « Paul Blanc » du 28 juillet dernier.

Le programme « Lutte contre la pauvreté » regroupe quant à lui les crédits destinés au financement du « RSA activité », ou « RSA chapeau », et de l'économie sociale et solidaire. Or, ce programme phare de la mission accuse un recul spectaculaire, ses crédits étant ramenés de 692 millions d'euros en 2011 à 535 millions en 2012, soit une baisse de 22,7 %. Alors que les départements financent le « RSA socle », l'Etat prend en charge le « RSA activité » via le fonds national des solidarités actives (FNSA), alimenté par une recette fiscale qui lui est intégralement affectée, la contribution additionnelle de 1 % sur les revenus de placement et du patrimoine, et par une subvention d'équilibre de l'Etat, retracée dans le présent programme.

Depuis sa création en 2009, la programmation budgétaire du FNSA s'est révélée particulièrement défailante en raison d'une mauvaise anticipation de la montée en charge du « RSA activité ». Alors que les besoins sont généralement sous-estimés ; là, ils ont été sur-calibrés. Le faible accès du dispositif s'explique notamment par un certain manque d'information à destination de son public et au fait que le RSA peut apparaître, aux yeux de certaines personnes, comme « socialement disqualifiant ».

En conséquence, le FNSA a constitué d'importants excédents de trésorerie sur les trois dernières années. Au lieu d'améliorer l'information et l'accompagnement, le Gouvernement les a mobilisés pour financer la prime de Noël ou pour soutenir la trésorerie de l'Acoss. Plus grave encore, il devrait opérer en 2012 une ponction de 211 millions sur les réserves de trésorerie du fonds pour gager la baisse de 23 % de sa propre contribution au « RSA activité » ! En effet, celle-ci passera de 700 millions d'euros en 2011 à 528 millions en 2012. Le FNSA est donc devenu une cagnotte utilisée pour financer les diverses promesses du Gouvernement et pour compenser son propre désengagement de la politique d'insertion. Dernier exemple : lors des débats à l'Assemblée nationale, la ministre du budget a fait adopter un article 61 bis rattaché, accordant une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros sur deux ans aux services d'aide à domicile, qui sera à nouveau prélevée sur le FNSA.

Alors qu'en 2008, le Gouvernement se félicitait d'avoir le courage de fixer l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers au cours du mandat présidentiel actuel, celui ci a totalement disparu du projet annuel de performance 2012. Voilà un renoncement très regrettable à l'effort de solidarité envers les plus démunis.

Le RSA a été étendu aux jeunes de moins de vingt-cinq ans depuis le 1er septembre 2010, à condition qu'ils aient travaillé deux ans à temps complet dans les trois ans qui précèdent la demande. Les périodes de chômage ne comptent pas. Les premiers résultats sont sans appel : le « RSA jeunes » est un échec. A ce jour, un peu plus de 10 000 personnes seulement en bénéficient. Il faudrait y remédier sans attendre.

Tout d'abord, l'exigence d'un nombre d'heures travaillées est inadaptée à la réalité de la jeunesse française : alors que le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 %, et bien plus encore dans certaines villes, comment demander à un jeune de justifier de deux années de travail à temps complet ? Ensuite, reconstituer les heures travaillées sur une période de trois ans n'est pas chose aisée pour ces jeunes qui enchaînent souvent des contrats précaires. Lorsque l'article 61 viendra en séance, je ne manquerai pas d'interpeller le Gouvernement sur cette ineptie.

S'agissant du financement de l'économie sociale et solidaire, l'augmentation de 23 % des crédits est trompeuse : elle ne recèle aucun « coup de pouce » en faveur des associations comme les régies de quartier et les associations intermédiaires, qui accomplissent sur le terrain un travail remarquable d'insertion sociale et professionnelle. Leurs représentants sont inquiets : non seulement les subventions qu'ils perçoivent sont en baisse mais de plus, leurs critères d'attribution ne sont pas satisfaisants. En réalité, la hausse des crédits viendra alimenter le fonds interministériel de prévention de la délinquance ! L'irruption, dans un programme consacré à la lutte contre la pauvreté, de crédits relatifs à la délinquance en dit long sur l'amalgame pratiqué par le Gouvernement.

Enfin, deux programmes subiront des coupes budgétaires inédites. Le premier, qui est le plus petit de tous les programmes budgétaires, sert à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle, politique et sociale - il y a fort à faire - et à lutter contre les violences sexistes. Il est doté pour 2012 d'environ 20 millions d'euros de crédits, en baisse de 5 %. Est-il légitime d'arguer de la rigueur pour couper les vivres aux associations ? Par exemple, la dotation aux centres d'information départementaux sur les droits des femmes et des familles diminuera de près de 151 000 euros l'an prochain. Je trouve choquant que les inégalités entre les hommes et les femmes, toujours considérables, restent un sujet mineur.

Le programme consacré aux familles vulnérables enregistre lui aussi une baisse sans précédent, de l'ordre de 4 %. Premières touchées : les actions d'accompagnement des familles dans leur rôle de parents. Là encore, ce

seront les associations intervenant en faveur des familles et de l'enfance points info familles, planning familial, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents - qui en feront les frais. C'est également sur ces crédits que l'Etat participe au financement de la carte « enfant famille », grâce à laquelle les familles modestes ayant un ou deux enfants bénéficient de réductions SNCF.

La protection de l'enfance sera aussi pénalisée. Ni le projet de loi de finances, ni le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 ne financent le fonds national de protection de l'enfance (FNPE), créé par la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance. Or, l'aide sociale à l'enfance coûte un peu plus de 6 milliards d'euros par an aux conseils généraux. L'Etat faisant défaut, c'est la branche famille de la sécurité sociale, pourtant déficitaire, qui devra abonder le fonds en majeure partie.

Au final, ce projet de loi n'est pas à la hauteur des enjeux qui se posent en termes de solidarité, d'insertion et d'égalité des chances, surtout au regard de la crise que nous traversons. Un mot caractérise, à mes yeux, les crédits 2012 de la mission : désengagement. On fait des économies sur les pauvres ! Je vous propose donc de donner un avis défavorable à leur adoption.

J'en viens aux articles rattachés. L'article 61 prolonge la dérogation en vertu de laquelle le « RSA jeunes » est financé intégralement par le FNPA, et non pas, comme le RSA normal, par les départements pour la partie socle et par l'Etat pour la partie activité : la lente montée en puissance du « RSA jeunes » ne permet pas de déterminer leurs parts respectives en régime de croisière. Aussi insatisfaisante que soit cette situation, je suis favorable à l'adoption de l'article. Même chose pour l'article 61 bis, qui accorde, je l'ai dit, une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros en deux ans aux services d'aide à domicile, en ouvrant la possibilité d'expérimenter de nouvelles modalités de tarification de ces services. Je trouve très regrettable que les dépenses supplémentaires sur une politique soient assurées par une économie sur une autre, en l'occurrence sur le secteur de l'insertion. Mais les services d'aide à domicile ne doivent pas être privés de cette aide exceptionnelle.

Gilbert Barbier. - *La rapporteure nous a dressé un tableau apocalyptique alors que l'on constate que les crédits destinés au handicap augmenteront de 6 % en 2012, ce qui montre que l'engagement du Président de la République de revaloriser l'AAH de 25 % a été respecté : on lui reproche assez de ne pas tenir ses promesses...*

Ronan Kerdraon. - *Reproche justifié !*

Jean-Claude Leroy. - *C'est vrai !*

Gilbert Barbier. - *J'ai été surpris d'entendre dire que l'attribution de l'AAH selon des critères médicaux provoquerait des différences de traitement entre départements. Tout au contraire, il me semble qu'en s'en tenant à l'analyse du handicap, on confirme que cette allocation est destinée aux*

personnes indépendamment de leur environnement, et c'est précisément le recours à un autre critère qui créerait des distorsions considérables entre allocataires.

Par ailleurs, l'on ne saurait dissocier insertion et prévention de la délinquance. Pour avoir longtemps siégé au sein d'un comité local de prévention de la délinquance, je puis vous dire que le retour à l'emploi est un facteur déterminant : on lutte aussi contre la délinquance en favorisant la réinsertion. Mais cela vous gêne, et vous préférez la caricature politicienne...

Annie David, présidente. - *J'aimerais que nos échanges en commission restent cordiaux ou du moins courtois. Je ne me souviens pas qu'autrefois, nous nous soyons permis de juger qu'un rapport était « caricatural ».*

Jean-Noël Cardoux. - *J'y veillerai. Ceci étant, je souscris à ce que vient de dire Gilbert Barbier. L'AAH, comme promis, a été revalorisée d'un quart. L'objectivité des critères d'attribution est un gage d'égalité : n'est-ce plus votre philosophie ? Avec la prestation de compensation du handicap (PCH), qui est là pour compenser les difficultés liées à l'environnement, la prise en charge est assurée.*

Non, vous ne voulez pas entendre parler de répression de la délinquance ! Mais jusque dans les bourgs ruraux, les caïds font la loi et empêchent, par la peur ou la violence, les jeunes qui voudraient se tourner vers les associations afin de se réinsérer et de trouver un emploi ! A Sully-sur-Loire, grâce au contrat départemental pour la ville - adaptation du contrat de solidarité urbaine aux communes de moins de 10 000 habitants -, nous manions la carotte et le bâton : financement des actions d'insertion, d'alphabétisation, d'éducation, d'aide aux parents, mais rappels à la loi et, éventuellement, paiement par les parents pour les dégradations causées par leurs enfants. Que les crédits de l'insertion servent à lutter contre la délinquance me paraît donc normal.

Isabelle Pasquet. - *Je partage l'appréciation de la rapporteure sur cette mission. Le Gouvernement a échoué à réduire la pauvreté : depuis qu'il en a fait l'annonce, les chiffres n'ont cessé de grimper.*

Si je me félicite que l'AAH ait été revalorisée, je m'inquiète que ses critères d'attribution soient exclusivement médicaux : à supposer que quelqu'un ne les remplisse pas exactement, on s'interdira de prendre en compte ses difficultés pour se déplacer, trouver un emploi, etc. Le décret qui réduit la durée d'attribution de cinq à deux ans fera des allocataires des demandeurs permanents, étant donné la difficulté de monter un dossier.

Il serait intéressant d'avoir un débat sur le RSA. Il ne joue pas son rôle d'insertion professionnelle, le contexte économique n'y est toutefois pas favorable.

Je suis très partagée sur l'article 61, intéressant, mais qui ne va pas assez loin. Je m'abstiendrai.

Mon inquiétude au sujet de la baisse des crédits alloués à l'égalité entre les hommes et les femmes redouble quand on réduit les subventions des centres d'accueil des victimes de violences conjugales, qu'il faudrait au contraire multiplier, et des logements d'urgence.

Jean Desessard. - *Lors de l'instauration du RSA, nous avons souligné la lourdeur des procédures administratives d'attribution, et j'avais dit que l'obligation de déclarer ses ressources une fois par trimestre n'était pas adaptée à des personnes en situation précaire, qui ont du mal à tenir une comptabilité trimestrielle. Dispose-t-on d'un bilan ? La Cnaf s'était opposée à un rythme mensuel.*

Quand on a étendu le RSA aux jeunes, nous avons aussi dénoncé les critères trop restrictifs, et nos collègues auraient dû nous soutenir, puisqu'ils lient difficultés d'insertion et délinquance ! Il faudrait accorder le RSA à tous les jeunes de dix-huit-vingt-cinq ans, qui forment l'une des catégories les plus pauvres de la population. Maintenant que le Sénat peut travailler plus sereinement, il peut revoir les règles !

René-Paul Savary. - *Sur certains points, je partage l'avis du rapporteur. Mais il ne me choque pas que les MDPH ne travaillent pas toutes exactement de la même manière : c'est le principe de la territorialisation. Elles mettent longtemps à répondre aux demandes, c'est vrai : car le décideur n'est pas le payeur. Les MDHP sont des groupements d'intérêt public (Gip), dont la gestion est complexe. Tout serait plus simple si c'étaient des services départementaux, comme ceux qui s'occupent des personnes âgées dépendantes. Il leur faut réunir des équipes pluridisciplinaires, donc embaucher, et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ne finance plus leur fonctionnement : la part des départements est de plus de 50 %. Les rattacher aux conseils généraux permettrait au personnel de faire son métier au lieu de s'occuper d'informatique et de ressources humaines.*

Le RSA a incontestablement servi d'amortisseur social pendant la crise : sans lui, il y aurait encore plus de pauvres. Mais il n'incite que faiblement au retour à l'emploi. On craignait que des entreprises n'en profitent pour recruter des salariés sur des contrats précaires, mais il n'y a pas eu d'effets pervers.

Isabelle Pasquet. - *Si !*

René-Paul Savary. - *Les raisons pour lesquelles certains ayants droit potentiels ne demandent pas le bénéfice du RSA sont multiples : manque de communication, complexité des dossiers, etc.*

Le « RSA jeunes », il faut l'avouer, n'est pas une réussite : il n'y a qu'une poignée de bénéficiaires. Ceci étant, ce qu'il faut vraiment souhaité, ce serait de pouvoir proposer aux jeunes un emploi à l'issue de leur formation ! Faut-il généraliser le dispositif ? Je n'en suis pas sûr. Le rapporteur n'a pas parlé des contrats aidés, qui peuvent apporter des réponses intéressantes.

Annie David, présidente. - Ils relèvent de la mission « Travail et emploi » et non de celles-ci.

René-Paul Savary. - Entendu. Peut-être faudrait-il offrir aux départements une meilleure compensation de leurs dépenses de RSA, qui se sont accrues pendant la crise. J'envisageais de déposer un amendement transférant 50 millions du FNSA au FNPE pour la prise en charge des mineurs étrangers isolés, qui relève des compétences de l'Etat plutôt que des départements, si je suis encore dans les délais.

Annie David, présidente. - La mission devant être examinée en séance publique lundi prochain, vous avez jusqu'à vendredi 11 heures pour déposer des amendements.

Anne-Marie Escoffier. - Je remercie Aline Archimbaud pour son rapport équilibré. Cette mission budgétaire est essentielle à la cohésion sociale et nationale. La pauvreté gagne du terrain, y compris dans un département rural comme l'Aveyron.

S'agissant du handicap, il est vrai que les MDPH connaissent des difficultés de fonctionnement, dues à leur nécessaire interdisciplinarité, à l'intervention conjointe de personnes de l'Etat, des départements et de contractuels... Il y a aussi un problème de financement. La hausse du montant de l'AAH est une bonne nouvelle. Que les critères d'attribution soient seulement médicaux ne me gêne pas, car en pratique, les MDPH tiennent compte de la situation des demandeurs. Enfin, il peut y avoir un aspect favorable aussi au fait d'effectuer une révision des dossiers tous les deux ans : cela peut permettre d'instruire à nouveau un dossier qui n'aurait pas reçu la bonne réponse et dont le traitement inadéquat aurait perduré pendant cinq ans.

Je me réjouis de la hausse des crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire. Le rôle des associations est d'abord de favoriser la socialisation, avant même l'insertion professionnelle : il s'agit d'apprendre à un public fragile à se lever, à manger à des heures régulières, à se laver, pour pouvoir trouver un emploi. Mais les critères d'évaluation retenus par les départements et l'Etat ne sont pas pertinents : ils portent sur les effectifs plutôt que sur la qualité du service fourni, et il n'y a pas de suivi des objectifs fixés. L'argent pourrait être mieux réparti.

Je regrette que le FNPE ne soit pas correctement financé. Les charges des départements s'alourdissent, car la paupérisation touche aussi les enfants. Il faudra nous montrer exigeants avec le Gouvernement.

Georges Labazée. - Je n'ai pas entendu parler de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), qui pèse sur les finances de l'Etat et des départements.

René-Paul Savary. - Et comment !

Annie David, présidente. - *L'Apa est financée en partie par la CNSA, ce qui relève du PLFSS, en partie par les départements, dont la contribution ne relève pas de cette mission budgétaire.*

René-Paul Savary. - *Mais l'Etat compense les dépenses départementales.*

Annie David, présidente. - *Vous avez raison via la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

Gisèle Printz. - *Les fonds alloués à l'égalité hommes-femmes diminuent, comme d'habitude. Il n'y aura bientôt plus d'argent, mais il y aura encore des femmes ! Ce mépris est scandaleux.*

Annie David, présidente. - *Je partage votre colère.*

Ronan Kerdraon. - *Je partage pleinement les propos de la rapporteure quand elle dénonce le désengagement de l'Etat - je parlerais même de reniement. Les mots « égalité » et « fraternité » ne font-ils plus partie de notre devise républicaine ? A la solidarité, le Gouvernement préfère la stigmatisation et l'amalgame : les pauvres sont des délinquants, les salariés des fraudeurs ou des voleurs... Pour financer l'aide aux plus démunis, il fait les poches de ceux qui sont un peu moins pauvres, sans rien demander aux riches. Les femmes et les jeunes servent de variables d'ajustement.*

Sur les conseils généraux, je m'étonne que René-Paul Savary lui-même n'arrive pas à se faire entendre : si le Gouvernement reste sourd à la voix de sa majorité comme il l'est à celle de l'opposition, il est temps d'en changer !

Claire-Lise Champion. - *Gisèle Printz a raison de s'inquiéter : quand la baisse des crédits de l'égalité hommes-femmes s'arrêtera-t-elle ? La même question vaut pour les crédits destinés aux familles vulnérables, en baisse de 4 %. Le financement de l'accompagnement des parents recule même de 17 % ! C'est inacceptable et incohérent. Car avant même que la protection de l'enfance entre en jeu, il faut mener une politique de prévention, en s'appuyant sur les « points info famille », les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.*

Le fonds national de protection de l'enfance a été créé par la loi du 5 mars 2007 pour compenser les nouvelles dépenses des départements, mais jamais il n'a été inscrit dans le code de l'action sociale et des familles, ni financé correctement. La commission des finances a opposé l'article 40 à mon amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais je ne baisserai pas les bras !

Michel Vergoz. - *Le RSA est un échec : on parlait d'activer les dépenses passives, et on envisage à présent d'imposer aux allocataires sept heures de travail obligatoire dans le secteur non marchand. En réalité, le RSA demeure une mesure de solidarité. Il faut avoir le courage d'envisager une recentralisation car il s'agit d'une compétence régaliennne ! Les départements*

ne sont que trop sollicités : les finances de la Réunion sont exsangues, et les départements métropolitains connaîtront bientôt le même sort.

S'agissant du handicap, il serait choquant que la revalorisation de l'AAH soit financée par l'exclusion de certains handicapés ! Nous serions unanimes à condamner cette monstruosité. Veillons-y, et préparons-nous le cas échéant à tirer la sonnette l'alarme.

Jacky Le Menn. - *Je voudrais revenir sur les critères d'attribution de l'AAH aux personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 % : les MDPH demandaient qu'on fixe des règles. Mais les critères médicaux ne suffisent pas. On ne peut faire abstraction des difficultés de déplacement, donc d'accès à l'emploi, alors qu'un quart ou presque des personnes handicapées est au chômage. Dans certaines régions, les équipements font défaut.*

La question du statut des MDPH a été soulevée ici même lors de leur création. Les départements ont beaucoup aidé à leur mise en place. Mais si nous avons choisi d'en faire des Gip, c'est pour éviter que l'Etat ne se désengage.

Annie David, présidente. - *Nous avons en effet beaucoup discuté de cette question, en 2005 lors du vote de la loi handicap, puis à nouveau en juillet dernier lors de l'examen de la proposition de loi de Paul Blanc, inspirée du rapport d'information de notre commission. Nous avons confirmé leur statut de Gip, malgré toutes nos réserves, pour garantir leur pluridisciplinarité et la pluralité des sources de financement, et pour apporter au plus vite une réponse aux personnes handicapées.*

Marc Laménié. - *Je ne suis pas d'accord avec certains termes utilisés, par exemple celui de « désengagement », puisque les crédits de cette mission, qui touche à toutes les formes du social, progressent de 3 % pour atteindre 2,7 milliards. Bien sûr, les moyens accordés à certaines actions diminuent, alors que d'autres augmentent. De même, n'invoquons pas une carence de l'Etat, car intenter sans cesse des procès n'est pas notre but.*

Je remercie Aline Archimbaud pour avoir évoqué l'aide sociale à l'enfance. A ce propos, je rejoins l'avis de Anne-Marie Escoffier : le problème budgétaire est réel pour les départements qui, depuis les lois de décentralisation, ont assumé des compétences au nom de la proximité, mais ont dû créer des postes d'assistantes sociales par exemple.

Les charges liées au handicap et à la dépendance progressent objectivement, alors que l'on continue à manquer de places en Esat.

Merci, enfin, d'avoir évoqué la loi Paul Blanc, car nous savons combien cet ancien collègue s'est impliqué dans la cause des personnes handicapées.

René-Paul Savary. - Je tiens à rappeler que le contrat unique d'insertion de sept heures n'est pas un travail obligatoire mais une action volontaire. En revanche, il est possible de prendre des mesures graduelles envers les allocataires qui n'assument pas les devoirs symétriques de leurs droits.

Aline Archimbaud, rapporteure pour avis. - Je ne voudrais pas que Monsieur Barbier déforme mes propos : j'ai condamné non l'augmentation de l'AAH mais la réforme des critères d'attribution, car les responsables nationaux d'associations constatent que le nouveau dispositif met certains adultes handicapés en difficulté, ce que les enquêtes confirment. Vous voulez un suivi ? Faisons-le !

Je n'ai pas méconnu le rôle des critères médicaux, mais l'AAH doit favoriser l'insertion professionnelle des allocataires. Il faut donc prendre en compte non seulement les critères physiques, mais aussi d'autres éléments comme les moyens de transport ou la situation du bassin d'emploi.

Sur les 6,2 millions d'euros inscrits pour l'économie sociale et solidaire, 1,2 million sert à combattre la délinquance, c'est une somme importante, ce que je trouve choquant car cette tâche relève de la Justice ou de l'Intérieur. Je suis favorable à la répression de la délinquance, mais elle doit s'appliquer de manière égale à toute la société. Je soutiens les actions transversales, mais pas l'amalgame entre délinquance et pauvreté : certains délinquants sont très riches, d'autres très pauvres. Je conteste donc la suspicion systématique envers une frange de la population. Incontestablement, les actions d'insertion et la création d'emplois font reculer la délinquance. Les acteurs de l'économie sociale, ceux qui s'efforcent de prévenir la délinquance et ceux qui la répriment, doivent travailler ensemble, mais pas sur les mêmes fonds.

Le « RSA activité » ne bénéficie pas d'une communication suffisante. Ainsi, j'ai eu écho que des salariés d'une entreprise ont appris, presque par hasard, qu'ils avaient droit à cette allocation. Comme vous, je souhaite un bilan.

Je ne sais comment alléger la gestion des MDPH : la transversalité implique inévitablement une complexité.

Je rejoins ce que vous avez dit sur la politique de l'enfance. Localement, nous ne savons parfois plus comment faire face à des enfants en rupture scolaire, exclus plusieurs fois de l'école et au comportement insupportable, car les services d'accueil sont saturés. Ne pouvons-nous demander qu'on abonde les crédits correspondants ?

Ne rejetons pas trop vite la notion d'activation des dépenses passives, car il est plus intéressant d'utiliser le financement public pour aider à la création d'activités. L'économie solidaire est hybride, elle se situe entre assistanat et marché.

Quant au solde prévisionnel du FNSA pour 2012, la commission pourrait demander un droit de regard sur l'emploi de ces 277 millions d'euros. Il faut mettre l'accent sur l'accompagnement des démarches d'insertion et les inscrire dans la durée. En ce domaine, les changements de politique ont des conséquences dévastatrices !

Christiane Kammermann. - *C'est vrai !*

Annie David, présidente. - *Nous pourrions formuler cette suggestion en séance. Pour répondre au souhait de Gilbert Barbier, nous allons procéder, de manière distincte, au vote sur la mission, puis sur les articles rattachés.*

Suivant sa rapporteure, la commission donne un avis défavorable aux crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et un avis favorable à l'adoption des articles 61 et 61 bis rattachés.

ANNEXE

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

