

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteurs spéciaux : MM. Auguste CAZALET et Albéric de MONTGOLFIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	7
A. UNE MISSION RECENTRÉE	7
1. <i>Cinq programmes rassemblant 11,2 milliards d'euros</i>	<i>7</i>
2. <i>Une mission recentrée sur la prise en charge du handicap et les actions en faveur des personnes vulnérables</i>	<i>8</i>
3. <i>Une dynamique des dépenses très différente selon les programmes considérés</i>	<i>8</i>
B. LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES A TITRE PRINCIPAL À CETTE MISSION SONT DE MÊME AMPLEUR QUE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	9
1. <i>Des dépenses fiscales de 11,84 milliards d'euros</i>	<i>9</i>
2. <i>Deux programmes principalement concernés</i>	<i>9</i>
II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES	11
A. PROGRAMME 304 : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES	11
1. <i>34 départements expérimentent le revenu de solidarité active et bénéficient d'un cofinancement de l'Etat</i>	<i>11</i>
a) <i>Les départements expérimentant le RSA</i>	<i>11</i>
b) <i>Le coût des expérimentations</i>	<i>13</i>
2. <i>Le programme porte la contribution de l'Etat au financement du RSA généralisé</i>	<i>14</i>
a) <i>Le cadre de généralisation du RSA</i>	<i>14</i>
b) <i>Les crédits inscrits sur ce programme</i>	<i>15</i>
3. <i>Les autres crédits, de moindre ampleur, sont destinés à assurer la transition avec l'expérimentation actuelle et à financer certaines expérimentations sociales</i>	<i>17</i>
a) <i>Les crédits destinés à l'achèvement des expérimentations</i>	<i>17</i>
b) <i>Les autres expériences en matière sociale et d'économie sociale</i>	<i>17</i>
B. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	18
1. <i>L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents : une rationalisation des dépenses</i>	<i>18</i>
2. <i>Le soutien en faveur des familles monoparentales : un financement à mi-année</i>	<i>19</i>
a) <i>Une évolution qui découle la mise en place du RSA</i>	<i>19</i>
b) <i>Une budgétisation qui suppose des économies</i>	<i>20</i>
3. <i>La protection des enfants et des familles : l'entrée en vigueur de la réforme des tutelles allège les charges de l'Etat</i>	<i>21</i>
a) <i>Des dettes évaluées à 5,2 millions d'euros fin 2008</i>	<i>21</i>
b) <i>L'entrée en vigueur de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs permet à l'Etat de réaliser une économie de plus de 55 millions d'euros en 2009</i>	<i>22</i>
C. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE	25
1. <i>L'incitation à l'activité professionnelle : un statu quo en 2009</i>	<i>25</i>
2. <i>Le financement des ressources d'existence : un effort de revalorisation de l'AAH</i>	<i>26</i>
3. <i>Les autres dépenses du programme : stables ou en baisse</i>	<i>28</i>
D. PROGRAMME 137 : ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	30
1. <i>Les crédits de personnel augmentent, en dépit d'une diminution des effectifs</i>	<i>30</i>
2. <i>Toutes les dépenses d'intervention du programme connaissent une baisse</i>	<i>31</i>

E. PROGRAMME 124 : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES	33
1. <i>Le plafond d'emplois : une baisse de 247 ETPT en 2009</i>	33
2. <i>Les autres éléments notables du programme</i>	34
III. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	37
• ARTICLE 74 - Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'Etat.....	37
• ARTICLE 75 - Mesures de réforme de l'allocation de parent isolé (API).....	40
• ARTICLE 76 - Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation.....	43
• ARTICLE 76 bis (nouveau) - Création d'un document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes	46
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui rassemble **11,2 milliards d'euros**, connaît un changement de périmètre. Elle est désormais recentrée sur la prise en charge du handicap et les mesures en faveur des personnes les plus vulnérables.

2) Les **dépenses fiscales** associées à cette mission s'élèvent à **11,84 milliards d'euros**, soit un montant équivalent aux crédits budgétaires.

3) **La dynamique des dépenses est différente suivant les programmes considérés.** En particulier, on observe un rééquilibrage entre le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » et le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », qui s'explique par le **remplacement de l'allocation de parent isolé par le revenu de solidarité active.**

4) Des **priorités budgétaires** apparaissent, comme **l'allocation aux adultes handicapés**, qui fera l'objet d'une revalorisation de 25 % en cinq ans. En contrepartie, on constate **une stagnation ou une diminution de crédits jugés moins essentiels.**

5) Le **plafond d'emploi** connaît une baisse (- 247 ETPT) qui va au-delà du simple remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en tenant compte des résultats de l'exécution 2008. Ceci traduit un **effort de gestion** qu'il convient de saluer.

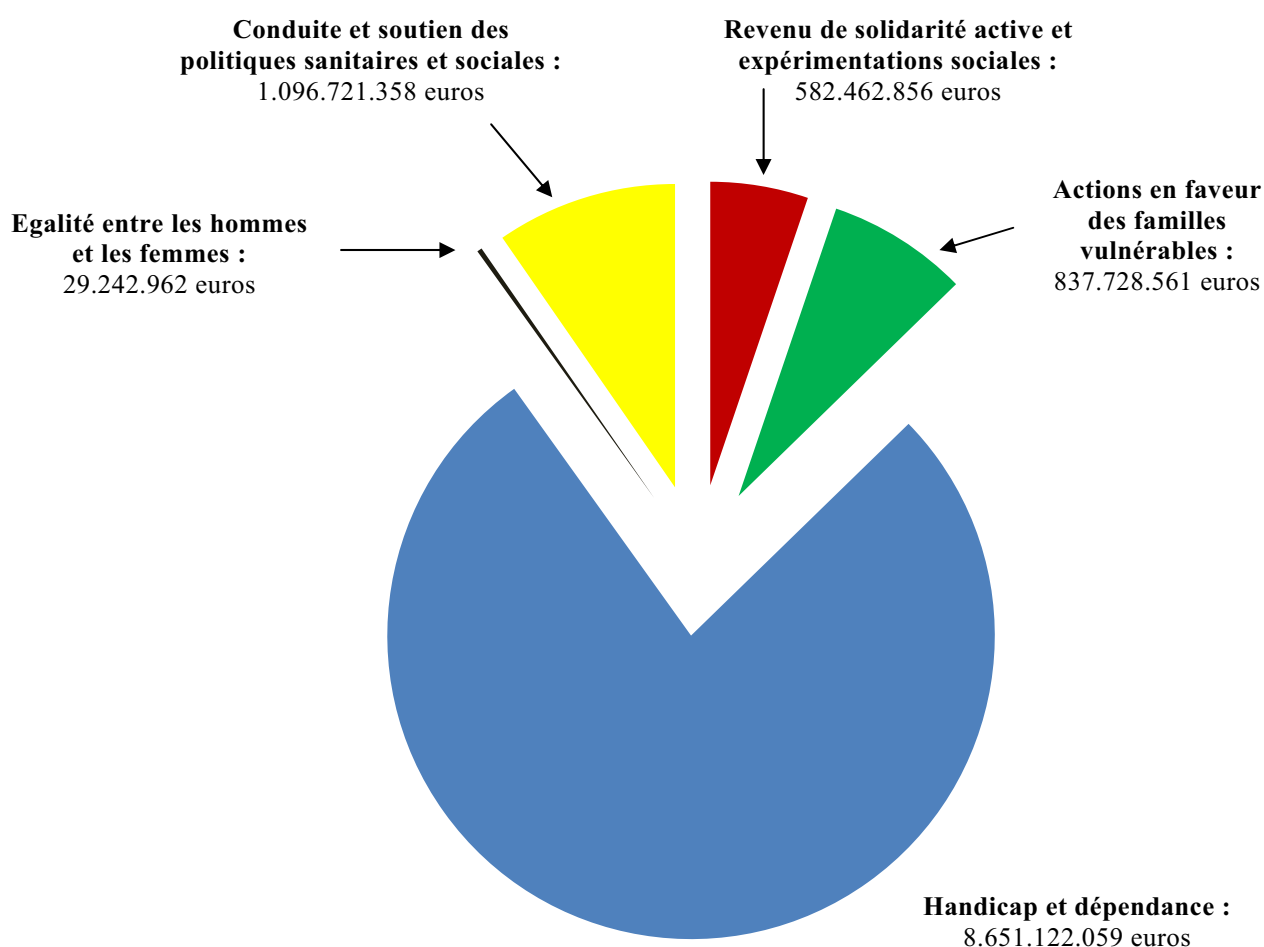
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

A. UNE MISSION RECENTRÉE

1. Cinq programmes rassemblant 11,2 milliards d'euros

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble près de **11,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **11,18 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)**, répartis en cinq programmes de poids très différents, comme le montre le graphique suivant :

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



2. Une mission recentrée sur la prise en charge du handicap et les actions en faveur des personnes vulnérables

L'architecture de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » évolue de manière significative entre 2008 et 2009. Deux changements doivent être relevés :

- le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est transféré vers la mission « Ville et logement » ;

- le programme « Protection maladie » est désormais rattaché à la mission « Santé ».

De la sorte, cette mission perd largement son caractère interministériel, même si le programme consacré à la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) relève du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et si le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » constitue le programme support de plusieurs missions : outre celle-ci, il contribue en effet à la mise en œuvre des actions inscrites sur les missions « Santé »¹, « Immigration, asile et intégration », « Ville et logement » et « Travail et emploi ».

3. Une dynamique des dépenses très différente selon les programmes considérés

Au-delà de cette évolution de l'architecture de la mission, on relève une **dynamique de dépenses différente** suivant les programmes considérés. En particulier, on observe un transfert du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » vers le programme « Revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». Celui-ci résulte du remplacement de l'allocation de parent isolé (API) par le revenu de solidarité active, qui sera pris en charge par les départements et par le fonds national des solidarités actives (cf. *infra*).

¹ Les schémas de déversement analytique présentés dans les projets annuel de performances pour 2009 font apparaître une contribution globale du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de près de 539,66 millions d'euros aux actions menées dans le cadre de la mission « Santé ».

Evolution des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » d'ici 2011

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Revenu de solidarité active et expérimentations sociales	AE	45 080 000	582 462 856	1 250 535 992	1 709 089 663
	CP	45 080 000	582 462 856	1 250 535 992	1 709 089 663
Actions en faveur des familles vulnérables	AE	1 294 289 500	837 728 561	366 864 319	252 434 091
	CP	1 294 289 500	837 728 561	366 864 319	252 434 091
Handicap et dépendance	AE	8 121 949 391	8 651 122 059	8 843 752 731	9 020 380 222
	CP	8 106 282 725	8 651 122 059	8 843 752 731	9 020 380 222
Egalité entre les hommes et les femmes	AE	28 297 290	29 242 962	29 678 089	30 272 940
	CP	28 297 290	29 242 962	29 678 089	30 272 940
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	AE	1 065 696 099	1 096 721 358	1 094 024 135	1 118 659 830
	CP	1 041 696 099	1 076 079 016	1 109 164 135	1 135 959 830

Source : projet annuel de performances pour 2009

B. LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES A TITRE PRINCIPAL À CETTE MISSION SONT DE MÊME AMPLEUR QUE LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. Des dépenses fiscales de 11,84 milliards d'euros

Le montant des dépenses fiscales concourant à titre principal aux actions menées dans le cadre de ces programmes est très important, puisqu'il atteint **11,84 milliards d'euros, soit un montant voisin des crédits budgétaires inscrits sur cette mission.**

Il s'agit **pour l'essentiel de dépenses fiscales sur impôts d'Etat** – 10,18 milliards d'euros – mais on compte également 1,66 milliard d'euros de dépenses fiscales sur impôts locaux, essentiellement à l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,26 milliard d'euros).

2. Deux programmes principalement concernés

Ces dépenses se concentrent sur **deux programmes** : « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Handicap et dépendance ». Outre l'exonération de taxe d'habitation susmentionnée, les principaux dispositifs sont :

- l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, qui représente un coût de 2,62 milliards d'euros ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu d'un certain nombre de prestations, notamment les prestations familiales et l'AAH, pour un montant de 1,7 milliard d'euros ;
- la demi-part supplémentaire dont bénéficient les contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (1,7 milliard d'euros) ;

- le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (840 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la pertinence des dépenses fiscales doit faire l'objet d'une réévaluation périodique. Dans ce cadre, ils accueillent favorablement l'idée d'une étude sur les modalités de recentrage sur les personnes vulnérables à la pauvreté, du dispositif de demi-part supplémentaire dont bénéficient les contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge, tel qu'évoqué par le projet annuel de performances. **Cette étude devra toutefois analyser très précisément les effets d'une telle modification, préalablement à toute réforme.**

II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES

A. PROGRAMME 304 : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES

Le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » rassemble **582,46 millions d'euros** en AE et CP, répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009
01	Expérimentation du revenu de solidarité active	30 000 000	17 100 000		30 000 000	17 100 000	
02	Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	15 080 000	10 000 000		15 080 000	10 000 000	
03	Généralisation du revenu de solidarité active (nouveau)		555 362 856			555 362 856	
P 304	Lutte contre la pauvreté : expérimentations	45 080 000	582 462 856		45 080 000	582 462 856	

Source : projet annuel de performances pour 2009

En outre, le schéma de déversement analytique figurant dans le projet annuel de performances fait apparaître une contribution du programme support à hauteur de **1,59 million d'euros**.

1. 34 départements expérimentent le revenu de solidarité active et bénéficient d'un cofinancement de l'Etat

a) Les départements expérimentant le RSA

La loi de finances pour 2007¹ a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du RMI, dérogoratoire du droit commun résultant de la réforme de l'intéressement au RMI, en augmentant le montant de l'allocation due sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en en modifiant la durée ou la périodicité. **Seize départements s'étaient portés volontaires** pour mener cette expérimentation.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

La loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a permis aux départements volontaires d'expérimenter le RSA en assouplissant les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et en élargissant cette expérimentation aux bénéficiaires de l'API.

Au total, 34 départements¹ ont été autorisés à mener cette expérimentation du RSA. La première expérimentation a démarré en juin 2007 dans le département de l'Eure. L'essentiel des expérimentations a démarré plus tardivement, entre novembre 2007 et mars 2008.

Les modalités de l'expérimentation diffèrent selon que l'on considère les bénéficiaires de l'API ou ceux du RMI.

Pour les allocataires de l'API, les modalités d'expérimentation sont les mêmes dans l'ensemble des territoires participant à l'expérimentation : le RSA est versé à l'ensemble des allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation ainsi qu'à ceux reprenant un emploi par la suite, dès la première heure travaillée et quel que soit le type de contrat de travail. Le barème appliqué correspond à un revenu garanti égal au montant de l'allocation parent isolé de base augmenté de 70 % des revenus d'activité. Pendant les trois premiers mois de reprise d'activité, le bénéficiaire cumule intégralement son salaire et son allocation. A partir du quatrième mois, l'allocation versée est égale à la différence entre le revenu garanti et les ressources de l'allocataire avant aide.

Pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentations ont été définies par les conseils généraux et sont très variables d'un département à l'autre, comme le montre le « rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA », rendu par le comité d'évaluation des expérimentations.

Les différentes formules expérimentées par les conseils généraux

Les variantes concernent en premier lieu les critères d'éligibilité :

- champ (tous les bénéficiaires en emploi ou seulement ceux qui ont repris un emploi ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation) ;
- type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés...) ;
- temps de travail (le RSA s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné) ;
- existence ou non d'une clause de résidence ;
- application ou non d'une « clause de sauvegarde » pour les bénéficiaires pour qui le montant du RSA serait inférieur au montant de l'intéressement (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie).

¹ Dans la plupart des cas, l'expérimentation ne porte pas sur l'ensemble des départements, mais sur des zones ciblées (sauf en Creuse, en Mayenne et en Haute-Corse).

Les variantes concernent également le barème :

- la majorité des départements applique aux allocataires du RMI un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 70 % des revenus d'activité). Les autres ont choisi un barème moins avantageux (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 65 % des revenus d'activité ou de 60 % des revenus d'activité). L'Eure a un barème très spécifique, déterminé en fonction du seuil de pauvreté et de la situation familiale ;

- la majorité des départements ne verse plus aux allocataires qui reprennent un emploi la prime de retour à l'emploi (PRE), d'un montant de 1.000 euros qui vient en surplus de l'aide mensuelle dans le dispositif de droit commun, et la redistribue sous la forme d'aides ponctuelles de montants variables pour prendre en charge au cas pas cas des frais particuliers liés à la reprise d'activité (« coups de pouce financiers »). Quelques départements ont choisi de maintenir la PRE dans le cadre du dispositif expérimental.

Enfin, **les modalités d'accompagnement sont différentes** : certains départements ont laissé à l'identique l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont renforcé cet accompagnement, d'autres enfin ont développé un accompagnement spécifique, tourné vers l'accompagnement dans l'emploi.

Source : comité d'évaluation des expérimentations, « Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA », septembre 2008

b) Le coût des expérimentations

Les modalités de financement de ces expérimentations diffèrent également selon que l'on considère les allocataires du RMI ou de l'API.

L'API restant une prestation d'Etat, le coût de ces expérimentations lui incombe naturellement. La justification au premier euro du projet de loi de finances pour 2008 faisait état de 2,2 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, auxquels il fallait ajouter 1,8 million d'euros au titre de l'accompagnement dans l'emploi de ces personnes. Ces crédits, inscrits sur le programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » avaient toutefois été majorés de 1,2 million d'euros pour faire face à l'augmentation du nombre de territoires prenant part aux expérimentations.

L'expérimentation du RSA en faveur des bénéficiaires du RMI fait, en revanche, l'objet d'un cofinancement paritaire de l'Etat et des départements. Ainsi, 16,5 millions d'euros avaient été inscrits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au titre de l'expérimentation en faveur des bénéficiaires du RMI. Ces crédits avaient également été réévalués à la hausse.

Au total, 30 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances pour 2008, y compris les crédits nécessaires pour l'animation du dispositif et l'appui accordé par l'Etat aux départements expérimentateurs (2 millions d'euros) et ceux destinés à l'évaluation de cette expérimentation (soit 2,5 millions d'euros).

Ils ne devraient pas être consommés en totalité. En effet, le démarrage tardif de l'expérimentation dans certains départements et les critères d'attribution retenus ont pu conduire à minorer les dépenses à la charge de l'Etat, qui devraient s'élever à 13 millions d'euros environ au titre des bénéficiaires du RMI, tant pour le financement de la prestation elle-même que du pilotage et de l'animation du dispositif. S'agissant des bénéficiaires de l'API, la dépense liée au service de la prestation devrait être voisine de la prévision initiale. En revanche, les dispositifs d'accompagnement mis en place ne mobiliseront pas l'intégralité des crédits réservés à cette fin : les crédits consommés devraient rester inférieurs à 400.000 euros. Le coût des évaluations devrait également être inférieur aux prévisions initiales et s'élever à un million d'euros environ.

2. Le programme porte la contribution de l'Etat au financement du RSA généralisé

a) Le cadre de généralisation du RSA

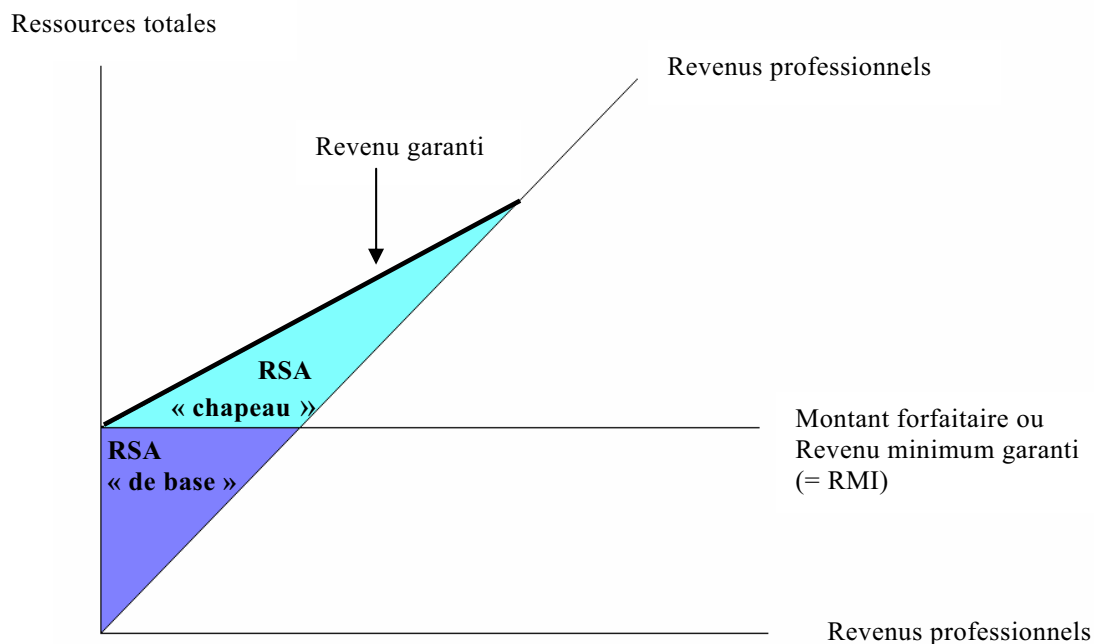
Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ayant donné lieu à un avis de votre commission des finances¹, le cadre de généralisation du RSA sera rappelé succinctement.

La mise en place du RSA vise notamment à **améliorer les dispositifs actuels d'incitation des allocataires de minima sociaux à la reprise d'une activité professionnelle.**

Le principe du RSA est, en effet, que tout allocataire voie ses ressources globales augmenter lorsqu'il reprend une activité professionnelle rémunérée. L'allocataire sans activité recevrait un « montant forfaitaire » et conserverait le bénéfice, en cas de reprise d'une activité professionnelle, d'une fraction de ses revenus professionnels, en plus de ce revenu minimum garanti. On distingue ainsi **deux niveaux de RSA** : un RSA « de base » et un RSA « chapeau », comme le montre le schéma suivant :

¹ Eric Doligé, rapport pour avis n° 32 (2008-2009).

Schéma général du RSA



Les financeurs de ces deux niveaux de RSA seront différents : les conseils généraux supporteront la charge du RSA de base tandis que l'Etat financera le RSA chapeau, *via* le Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui sera alimenté pour partie par le produit des nouvelles contributions additionnelles de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. L'Etat doit en effet assurer l'équilibre du FNSA « *en dépenses et en recettes* ». Ainsi que l'a noté notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis précité, le choix de faire porter ces dépenses par un fonds *ad hoc* contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires et permet à l'Etat de contourner le principe d'une norme de dépenses « zéro volume ».

Comme c'est le cas lors des expérimentations menées aujourd'hui dans 34 départements, le RSA se substituera, à compter du 1^{er} juin 2009, à deux allocations actuelles : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API).

b) Les crédits inscrits sur ce programme

Dans ce cadre, les crédits inscrits sur l'action n° 3 de ce programme, soit 555,36 millions d'euros, correspondent à la contribution de l'Etat à l'équilibre du FNSA – et donc au financement du RSA chapeau. Cette contribution de l'Etat est toutefois supérieure aux crédits nécessaires pour assurer l'équilibre du fond au titre de l'année 2009. En effet, les projections présentées par le gouvernement font apparaître un **équilibre du fonds sur la période 2009-2011**, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau d'équilibre du Fonds national des solidarités actives

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011
Dépenses	RSA chapeau	1 450	2 900	2 900
	Aide ponctuelle	75	150	150
	Frais de gestion	100	77	77
	RSA DOM	0	0	119
	Total	1 625	3 127	3 246
Recettes	Contributions 1,1 %	1 432	1 502	1 569
	Dotation budgétaire	555	1 241	1 699
	Total	1 987	2 743	3 268
Solde du fonds		362	-384	22
Résultat après reprise des reports ou déficits		362	-22	0

Source: Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

Les raisons ayant conduit le gouvernement à prévoir une contribution de 555,36 millions d'euros en 2009

Alors que, selon les projections présentées par le gouvernement, le fonds n'aurait besoin que de 193 millions d'euros pour être à l'équilibre en 2009, 555,36 millions d'euros ont été inscrits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Selon les données transmises à vos rapporteurs spéciaux, la dotation de 555,36 millions d'euros prévue pour 2009 correspond au « recyclage », au profit du RSA, des dépenses antérieurement consacrées aux dispositifs fusionnés dans cette prestation et des moindres dépenses fiscales associées à la non indexation de la prime pour l'emploi :

- **l'économie liée à la suppression de la prime de retour à l'emploi (PRE) est évaluée à 38 millions d'euros.** Ceci correspond à 25% de la budgétisation prévisionnelle 2009 en direction des publics RMI et API, du fait des dispositions aménageant l'entrée en vigueur du RSA courant 2009, qui maintiennent un droit à la PRE pour les bénéficiaires en emploi jusqu'en mai 2009, leur donnant un droit au versement de la PRE jusqu'en septembre, donc une économie sur le dernier trimestre ;

- **l'économie nette découlant de la suppression de l'intéressement API et RMI est évaluée à 117 millions d'euros.** Elle s'obtient par **différence entre l'économie API sur le budget de l'Etat** (439 millions d'euros, un peu inférieure à une économie à mi-année, en raison des dispositions transitoires figurant dans le présent projet de loi) **et la compensation de la charge nouvelle de l'allocation pour les départements métropolitains**, hors intéressement RMI et API, telle que calculée pour la même année (soit 322 millions d'euros) ;

- **le produit résultant de la non-indexation des seuils et limites de la prime pour l'emploi en 2009 est estimé à 400 millions d'euros.**

Le « recyclage » des crédits existants aboutirait donc au montant de 555 millions d'euros : $38 + (439 - 322) + 400 = 555$. **Ceci permettrait, selon les données du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, d'afficher un solde nul pour l'Etat en 2009.**

3. Les autres crédits, de moindre ampleur, sont destinés à assurer la transition avec l'expérimentation actuelle et à financer certaines expérimentations sociales

a) Les crédits destinés à l'achèvement des expérimentations

Les crédits inscrits à ce titre seraient ainsi répartis :

- 3,8 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, auxquels il faut ajouter 1,8 million d'euros au titre de l'accompagnement dans l'emploi ;

- 10,8 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires du RMI (sur la base d'un co-financement par l'Etat à hauteur de 50 %), dont un million d'euros pour l'animation du dispositif et l'appui accordé par l'Etat aux départements expérimentateurs ;

- 2,5 millions d'euros au titre de l'évaluation de cette expérimentation, nécessaire et qui est imposée par le projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

b) Les autres expériences en matière sociale et d'économie sociale

Les crédits prévus à ce titre s'élèvent à **10 millions d'euros**, en baisse de plus de 5 millions d'euros par rapport à 2008.

Ces crédits viennent essentiellement alimenter le **fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (8 millions d'euros)**. Ils servent également à financer des subventions au profit des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et à différents organismes de l'économie sociale, ainsi que le fonctionnement de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

Le projet annuel de performances **se montre toujours aussi lacunaire** sur la finalité et l'efficacité de ces crédits. Dans ces conditions, et compte tenu des réserves formulées l'an passé, la réduction de la dotation consacrée à ces actions reçoit l'approbation de vos rapporteurs spéciaux.

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

1) Ce programme sert désormais essentiellement à financer la **contribution de l'Etat au financement du RSA « chapeau »**. La dotation de l'Etat au Fonds national des solidarités actives est supérieure aux besoins constatés en 2009, mais s'intègre dans une stratégie d'équilibre pluriannuel, sur trois ans, de ce fonds.

2) Les crédits en faveur du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale sont réduits de 5 millions d'euros en 2009, ce qui apparaît d'autant plus justifié que le projet annuel de performances reste lacunaire quant à l'intérêt des actions menées dans ce cadre.

B. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble **837 millions d'euros**, répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009
01	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	23 180 500	15 500 000		23 180 500	15 500 000	
02	Soutien en faveur des familles monoparentales	1 020 000 000	601 476 989		1 020 000 000	601 476 989	
03	Protection des enfants et des familles	251 109 000	220 751 572		251 109 000	220 751 572	
P 106	Actions en faveur des familles vulnérables	1 294 289 500	837 728 561		1 294 289 500	837 728 561	

Source : projet annuel de performances pour 2009

S'il n'est pas abondé par voie de concours, il convient de relever que ce programme devrait bénéficier de la **contribution du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, qui devrait s'élever à près de **27,67 millions d'euros**, d'après le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances.

1. L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents : une rationalisation des dépenses

Avec 15 millions d'euros (contre 23 millions d'euros en 2008), l'action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » couvre **deux types de dépenses** : d'une part, l'octroi de subventions aux associations intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance ; d'autre part, les actions menées par les services déconcentrés (Points Informations Familles, Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, Maisons des adolescents, accompagnement à la scolarité, insertion sociale des jeunes...).

Les actions menées à l'échelon national devraient mobiliser 2 millions d'euros, soit un montant stable par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2008.

En revanche, les actions déconcentrées connaissent une diminution importante des crédits (13 millions d'euros, contre 21 millions d'euros en 2008), qui touche principalement le soutien à la parentalité (7,1 millions d'euros, contre 13,6 millions d'euros en 2008).

Le projet annuel de performances explique cette baisse des crédits par « *un meilleur ciblage des projets financés* ». Vos rapporteurs spéciaux saluent cet effort de rationalisation des dépenses.

2. Le soutien en faveur des familles monoparentales : un financement à mi-année

a) Une évolution qui découle la mise en place du RSA

L'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales » finance l'allocation de parent isolé (API). D'après les informations présentées dans le « bleu » budgétaire, cette allocation se décompose en :

- l'API longue (80 % des allocataires), perçue par les parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants de moins de trois ans ;

- l'API courte (20 % des allocataires), perçue par les parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants de plus de trois ans.

Les crédits prévus pour cette action connaissent une très forte baisse, puisqu'ils passent de 1,02 milliard d'euros en 2008 à **près de 601,48 millions d'euros en 2009**.

Cette évolution s'explique par la **mise en place, à compter du 1^{er} juin 2009, du revenu de solidarité active**, qui se substituera notamment à l'API. Le projet annuel de performances précise que le montant prévu pour 2009 se décompose ainsi de la manière suivante :

- **520,3 millions d'euros** afin de procéder au versement de l'API aux allocataires au **premier semestre 2009** ;

- **81,2 millions d'euros** afin de couvrir les **dispositions transitoires** prévues par la loi généralisant le RSA, au second semestre, c'est-à-dire : le maintien de l'API dans les départements d'outre-mer (55,5 millions d'euros) ; le maintien des primes forfaitaires aux bénéficiaires de l'API éligibles au mois de mai 2009 et jusqu'à l'interruption de leur versement (5,1 millions d'euros) ; le maintien du RSA expérimental dès lors qu'il serait plus favorable que celui résultant de la généralisation aux bénéficiaires de l'API éligibles à la date d'entrée en vigueur (11,2 millions d'euros sont prévus à ce titre) ; le maintien des contrats aidés dont bénéficient les allocataires du mois de mai 2009 jusqu'à leur date d'expiration (9,4 millions d'euros).

b) Une budgétisation qui suppose des économies

(1) 63,6 millions d'euros d'économies sont prévus

Cette prévision de dépenses repose sur une **inflexion de la croissance du nombre d'allocataires**. Le projet annuel de performances note qu'« *après des taux de croissance annuelle de 4 à 5 % pendant plusieurs années, le nombre d'allocataires de l'API n'a progressé que de 0,3 % en 2007. La prévision retenue ici pour la progression du nombre d'allocataires est de 1,3 % en 2008 et de 1 % en 2009* ».

Vos rapporteurs spéciaux observent que ceci ne correspond pas aux données qui figuraient dans le projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008. Il appartiendra donc au gouvernement de justifier les hypothèses de progression du nombre d'allocataires de 1,3 % en 2008 et de 1 % en 2009, qui figurent dans le projet annuel de performances pour 2009 et fondent les hypothèses de dépenses retenues.

En outre, les prévisions de dépenses intègrent une **hypothèse d'économies de 63,6 millions d'euros en année pleine en 2009**. Deux dispositions figurent dans le présent projet de loi de finances, à l'article 75 rattaché à la présente mission (alignement du barème de récupération des indus sur celui du RMI et alignement de l'ouverture des droits à l'API et à l'allocation de soutien familial). Les autres mesures relèvent du pouvoir réglementaire ou de l'action de contrôle des organismes payeurs (caisses d'allocations familiales et caisses de la mutualité sociale agricole).

(2) Un montant qui reste à préciser compte tenu de la tendance à la sous-budgétisation observée les années passées

Vos rapporteurs spéciaux observent que l'API a souvent fait, par le passé, l'objet de sous-budgétisations en loi de finances. L'Etat avait ainsi contracté à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), **au 31 décembre 2006, 409 millions d'euros de dettes** au titre de l'allocation de parent isolé, somme qui lui a été remboursée en octobre 2007.

Les insuffisances de crédits se sont répétées en 2007, nécessitant l'ouverture de **199 millions d'euros de crédits supplémentaires** dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007. D'après les dernières données de la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 2008, **l'Etat conserverait une dette de 37 millions d'euros à l'égard de l'ACOSS au 30 juin 2008, au titre de l'API**.

Les crédits inscrits en loi de finances de finances pour 2008 ont été réévalués à la hausse pour tenir compte de ces insuffisances récurrentes et sont plus conformes aux besoins, **sans être tout à faits suffisants**. Ainsi, les crédits ouverts se sont élevés à **1,02 milliard d'euros, pour des dépenses prévisionnelles de 1,055 milliard d'euros**, selon les dernières estimations de la CNAF.

Dans ces conditions, rapporteurs spéciaux souhaitent que le gouvernement apporte des **éclaircissements** sur le **chiffrage des dépenses retenu pour 2009** et précise comment il entend rembourser les **dettes contractées à l'égard des organismes de sécurité sociale**.

3. La protection des enfants et des familles : l'entrée en vigueur de la réforme des tutelles allège les charges de l'Etat

La quasi totalité des crédits de l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles » (250,7 millions d'euros au total) est consacrée au financement des dispositifs de tutelle et curatelle d'Etat (**214,2 millions d'euros, contre 244 millions d'euros en 2008**).

Les autres crédits inscrits sur cette action, de bien moindre ampleur, servent à financer l'Agence française de l'adoption (3,8 millions d'euros), qui fait actuellement l'objet d'un contrôle conjoint de vos commissions des finances et des affaires sociales, et le GIP « Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger » (2,16 millions d'euros).

a) Des dettes évaluées à 5,2 millions d'euros fin 2008

Le tableau qui suit décrit, depuis 2005, l'évolution des crédits consacrés à la tutelle et à la curatelle d'Etat.

Evolution des dépenses liées à la tutelle et à la curatelle d'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
LFI	170,2	197,9	203	244
Besoins N	185,53	200,7	221,86	241,2
Dettes N-1	25,8	49,36	7,06	7,96
Total des besoins N <i>(besoins N + dettes N-1)</i>	211,33	250,06	228,9	249,2
Crédits délégués <i>(LFI N+ LFR N-1 + Fonds de concours)</i>	161,97	243	220,96	244
Dettes N	49,36	7,06	7,96	5,2

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

On observe que, de 2005 à 2007, les crédits alloués en loi de finances ne permettaient pas de couvrir l'intégralité des besoins de l'exercice. Afin de remédier à cette situation et d'éviter que les associations tutélaires ne connaissent des difficultés de trésorerie, l'Etat a, en 2006 et 2007, utilisé une partie des crédits affectés à l'allocation de parent isolé (API) afin d'apurer les dettes et a eu recours à des fonds de concours.

En revanche les crédits alloués en loi de finances initiale pour 2008 couvrent les besoins prévisionnels propres à l'exercice. Une dette de 5,2 millions d'euros devrait cependant subsister à la fin de cet exercice.

b) L'entrée en vigueur de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs permet à l'Etat de réaliser une économie de plus de 55 millions d'euros en 2009

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, l'Etat financera les tutelles et les curatelles pour les personnes qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département. L'assurance maladie continuera à financer les mesures confiées aux établissements (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et la branche famille de la sécurité sociale participera au financement des mesures de tutelle, de curatelle, de sauvegarde de justice et des mesure d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale, à l'exception de celles relevant des départements.

Ces derniers financeront en effet les mesures d'accompagnement judiciaire (comme les actuelles tutelles aux prestations sociales adultes) pour les personnes qui perçoivent une prestation (RMI, APA, PCH).

Cette nouvelle répartition des compétences se traduit par une diminution de la charge de l'Etat. En effet, à dispositif constant, il aurait financé en moyenne 259.000 mesures en 2009, 278.000 en 2010 et 299.000 en 2011, pour un coût évalué respectivement à 269,7 millions d'euros, 295,6 millions d'euros et 324 millions d'euros.

Avec cette réforme, l'Etat devrait financer 187.400 mesures en 2009, pour un coût de 214,2 millions d'euros, ce qui représente un **gain de 55,5 millions d'euros**. Ce gain sera encore plus important les années suivantes : l'Etat devrait ainsi financer 193.000 mesures en 2010 et 198.500 mesures en 2011, pour un coût évalué, respectivement, à 222,2 millions d'euros et 231,2 millions d'euros. **Le gain pour l'Etat serait donc supérieur à 90 millions d'euros en 2011. La charge des départements se trouvera en revanche accrue.**

L'impact, pour les départements, de la réforme de la protection juridique des majeurs

Les départements devront supporter financièrement le coût des mesures de protection dans deux hypothèses :

- **d'une part, au titre du dispositif social spécifique** (MASP et établissement des rapports circonstanciés d'évaluation). Selon les projections établies par le gouvernement, le coût total du dispositif social est estimé à 14,3 millions d'euros en 2009 et 46,7 millions d'euros en 2013. L'essentiel des besoins de financement proviendra de la prise en charge de la MASP. Le gouvernement estime le nombre de ces mesures à 9.800 en 2009 -première année d'application de la réforme-, ce qui induirait un coût de 8 millions d'euros. Ce coût avoisinerait 38,4 millions d'euros en 2013 pour un nombre envisagé de 23.006 mesures. Le coût des rapports d'évaluation serait de 6,1 millions d'euros en 2009 -avec un nombre de rapport estimé à 83.121- et de 8,3 millions d'euros en 2013 pour 105.530 rapports. Le gouvernement estime en effet que seuls 30 % devront faire l'objet d'un financement spécifique, la majeure partie des personnes concernées étant déjà connues des services sociaux départementaux lors de l'entrée en vigueur de la réforme. A ces coûts, il conviendrait d'ajouter celui de la formation des travailleurs sociaux nécessaires à la mise en oeuvre des MASP, évalué à 200.000 euros en 2009 et à 60.000 euros en 2013 ;

- **d'autre part, au titre du financement des mesures d'accompagnement judiciaire.** A l'heure actuelle, en application de l'article L. 167-3 du code de la sécurité sociale, les départements financent les tutelles aux prestations sociales adultes prononcées pour les personnes qui touchent une prestation sociale dont les départements sont débiteurs, c'est-à-dire des personnes percevant le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH). Sur ce point, la réforme conserve à l'identique le champ de financement actuel, à savoir le paiement des frais de tutelle des personnes sous mesure d'assistance judiciaire et qui perçoivent une prestation dont ils sont les débiteurs. Le coût pour les départements de la prise en charge, dans ces mêmes conditions, de la mesure d'accompagnement judiciaire est estimé par le gouvernement à 7,4 millions d'euros en 2009 et à 900.000 euros en 2013.

Selon les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, à dispositif non réformé, c'est-à-dire dans le cadre actuel de la tutelle aux prestations sociales adultes, le coût pour les départements atteindrait 27,8 millions d'euros en 2009 et 27,9 millions d'euros en 2013. Selon les projections du gouvernement, les départements réaliseraient donc sur le financement de la mesure d'accompagnement judiciaire une économie estimée à 20,4 millions d'euros en 2009 et à 27 millions d'euros en 2013. Cette baisse résulterait en réalité de deux éléments :

- en premier lieu, une diminution envisagée du nombre de mesures d'accompagnement judiciaire, liée à la mise en place d'une mesure d'accompagnement sociale personnalisée qui en sera le préalable nécessaire ;

- en second lieu, l'harmonisation de la rémunération grâce à une cotation des mesures de protection en fonction de la lourdeur de prise en charge de la personne, qui devrait avoir pour conséquence une diminution du coût des mesures d'accompagnement judiciaire.

Au final, selon le gouvernement, l'impact financier global net de la réforme pour les départements serait le suivant :

- en 2009, une économie s'élevant à 6 millions d'euros ;
- en 2010, une dépense supplémentaire estimée à 7 millions d'euros ;
- en 2011, une dépense supplémentaire de 14,3 millions d'euros ;
- en 2012, une dépense supplémentaire de 18,3 millions d'euros ;
- en 2013, une dépense supplémentaire de 19,7 millions d'euros.

Source : rapport n° 212 (2006-2007)

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

1) Le présent projet de loi de finances se traduit par une **rationalisation des dépenses de « soutien à la parentalité »** qu'il convient de souligner.

2) Les crédits inscrits au titre de l'allocation de parent isolé diminuent très fortement du fait de la mise en place, à compter du 1^{er} juin 2009, du **revenu de solidarité active**. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent, toutefois, que le gouvernement justifie davantage les **hypothèses** d'évolution du nombre de bénéficiaires retenues pour 2009 et précise comment il entend faire face aux **besoins de financement complémentaires** apparus en 2007 et 2008.

3) L'entrée en vigueur de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs permet d'**alléger les dépenses supportées par l'Etat au titre des tutelles et curatelles**.

C. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE

Le programme « Handicap et dépendance » mobilise **8,65 milliards d'euros**, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009
01	Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14 900 401	14 100 000		14 900 401	14 100 000	
02	Incitation à l'activité professionnelle	2 343 159 164	2 481 100 000		2 343 159 164	2 481 100 000	
03	Ressources d'existence	5 718 000 000	6 129 853 398		5 718 000 000	6 129 853 398	
04	Compensation des conséquences du handicap	22 504 826	18 268 661	20 000 000	15 838 160	18 268 661	20 000 000
05	Personnes âgées	17 385 000	2 000 000		8 385 000	2 000 000	
06	Pilotage du programme	6 000 000	5 800 000		6 000 000	5 800 000	
P 157	Handicap et dépendance	8 121 949 391	8 651 122 059	20 000 000	8 106 282 725	8 651 122 059	20 000 000

Source : projet annuel de performances

Outre un abondement de 20 millions d'euros par voie de fonds de concours, le schéma de déversement analytique fait apparaître une **contribution importante du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** aux actions menées dans le cadre de ce programme, puisqu'elle s'élève à **211 millions d'euros**.

1. L'incitation à l'activité professionnelle : un *statu quo* en 2009

Les crédits de l'action n° 2 « incitation à l'activité professionnelle » recouvrent deux types de dépenses :

- le financement des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**, qui mobilise **1,35 milliard d'euros** : ces crédits devraient permettre de financer 114.811 places, dont l'extension en année pleine des 2.000 nouvelles places financées à mi-année en 2008 (après 2.500 nouvelles places financées à mi-année en 2007), pour un coût annuel moyen de la place en ESAT évalué à 11.903 euros¹ (contre 11.698 euros en 2008). Le projet annuel de performances indique que le financement de 1.400 nouvelles places est prévu en 2009, mais pour une création en **novembre** : l'année 2009 sera donc pour l'essentiel marquée par une **stabilité** du nombre de places d'ESAT disponibles.

Signalons qu'une **économie de 10,3 millions d'euros** est intégrée dans le chiffrage de ces dépenses, dont 4 millions résultant des dispositions de l'article 74 du présent projet de loi de finances, favorisant la convergence

¹ La structure de coût fait apparaître que celui-ci est dû pour 76,3 % aux dépenses de personnel et pour 23,7 % aux autres dépenses de fonctionnement.

tarifaire entre ESAT, et 6,3 millions d'euros du fait de restructurations entreprises dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ou de la mise en place de groupements de coopération sociale et médico-sociale ;

- le financement de **l'aide au poste**, dans le cadre de la garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH), qui représente un coût de **1,13 milliard d'euros en 2009**.

L'année 2007 a été marquée par **l'entrée en vigueur de la réforme de la GRTH au 1^{er} janvier 2007** : ceci doit, d'une part, permettre d'aligner la situation des travailleurs ayant un taux d'incapacité inférieur à 80 % sur celle des travailleurs dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %, d'autre part, faire en sorte que l'essentiel des ressources disponibles des travailleurs de CAT soit fonction de leur activité, et non de leur taux d'incapacité.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les travailleurs handicapés perçoivent une rémunération garantie composée d'**une part financée par l'ESAT, qui ne peut être inférieure à 5 % du SMIC** et d'**une part financée par l'Etat qui ne peut excéder 50 % du SMIC**. Cette rémunération est servie dès l'admission en période d'essai du travailleur handicapé, sous réserve de la conclusion d'un contrat de soutien et d'aide par le travail. Elle est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées. Le montant de l'aide au poste compensé par l'Etat varie en fonction du niveau de la part de rémunération versé par l'ESAT. A ce jour, **la rémunération moyenne servie directement par les ESAT est égale à 12,5 % du SMIC**.

2. Le financement des ressources d'existence : un effort de revalorisation de l'AAH

L'action n° 3 « ressources d'existence » rassemble près de **6,13 milliards d'euros**, soit à elle seule **54,8 % des crédits de la mission**, ce qui correspond au financement de deux dispositifs :

- le **Fonds spécial d'invalidité (FSI)**, la dotation qui lui accordée en 2009 pour financer l'allocation supplémentaire d'invalidité s'élevant à 318 millions d'euros, sur la base de 105.000 bénéficiaires¹ ;

- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, dont le coût atteint près de **5,81 milliards d'euros en 2009**. Le tableau qui suit retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel moyen de l'AAH.

¹ *Le montant annuel cumulé de la pension d'invalidité, des ressources personnelles du demandeur et de l'allocation supplémentaire d'invalidité est fixé à 7.635,53 euros pour un célibataire et à 13.374,16 euros pour un couple.*

Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel moyen de l'AAH

	2003	2004	2005	2006		2007			2008		2009
				prévisions	constaté	prévisions initiales	prévisions rectifiées	constaté	prévisions initiales	prévisions rectifiées	prévisions
Nombre moyen de bénéficiaires	760 900	778 900	793 886	806 588	802 200	819 051	807 300	809 000	811 300	817 500	824 400
Montant moyen mensuel de l'allocation	495 €	512 €	523 €	535 €	542 €	545 €	557 €	554 €	562 €	567 €	587 €

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008 et 2009

On observe que **les prévisions se sont souvent erronées les années passées**, ce qui a pu conduire à la formation de dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale. Toutes les dettes constatées au 31 décembre 2006 ont été remboursées en octobre 2007 : 92,5 millions d'euros ont ainsi été versés au titre de l'AAH.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale fait apparaître que la dette de l'Etat envers la sécurité sociale s'établit, au 30 juin 2008, à 3 millions d'euros au titre de l'AAH. En revanche, **on devrait observer un dérapage au cours de l'exercice 2008, de l'ordre de 148,5 millions d'euros**, compte tenu des erreurs de prévisions des déterminants de la dépense.

En effet, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008 s'élevaient à 5,41 milliards d'euros alors que la prévision de consommation des crédits pour s'établit à près de 5,56 milliards d'euros. Le ministère apporte **deux justifications** à cet écart : d'une part, le renforcement du contrôle de la subsidiarité de l'AAH par rapport aux avantages vieillesse a généré une **économie moindre qu'attendue** ; d'autre part, et surtout, **l'AAH a été revalorisée de 3,9 % au 1^{er} septembre 2008**.

D'après les informations transmises par le ministère, **les crédits prévus pour 2009, qui tiennent compte du dérapage prévisionnel de l'exercice 2008**, reposent sur :

- une prévision d'évolution du **nombre de bénéficiaires** de + 1,05 % en 2008 et de + **0,9 % en 2009**, ce ralentissement s'expliquant par l'arrivée d'un grand nombre d'allocataires à un âge supérieur à 60 ans ;

- la **poursuite du plan de revalorisation de l'AAH** – l'objectif annoncé par le Président de la République le 10 juin 2008 étant de relever le montant de cette allocation de 25 % en cinq ans –, qui se traduira par deux revalorisations de 2,2 % de cette allocation, en avril et en septembre 2009, afin de porter son montant à 681,63 euros fin 2009, pour un montant de **114,6 millions d'euros**. Le montant de l'allocation devrait atteindre 776,60 euros en 2012 ;

- des **économies à hauteur de 77,4 millions d'euros**, résultant d'une meilleure gestion de l'allocation.

Dans ce cadre, la revalorisation de 4,5 % des crédits de l'AAH par rapport au tendancier de dépenses 2008 n'apparaît pas manifestement sous-évaluée mais vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le gouvernement précise, à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique, les mesures concrètes permettant de réaliser les économies attendues et les modalités de financement du dérapage constaté en 2008.

3. Les autres dépenses du programme : stables ou en baisse

Environ 14,1 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2008, sont consacrés à l'**action n° 1** « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées », qui correspond au financement du fonctionnement des sites pour la vie autonome.

L'**action n° 4** « compensation des conséquences du handicap », qui rassemble 18,27 millions d'euros (contre 22,4 millions d'euros de CP en 2008), contribue en particulier au financement des instituts nationaux des jeunes sourds et jeunes aveugles (14,27 millions d'euros).

Des subventions au profit des services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées sont également prévues, pour un montant de 4 millions d'euros, le projet annuel de performances évoquant une suppression progressive de ces subventions. Vos rapporteurs spéciaux observent que ces subventions étaient censées être supprimées dès 2008, si l'on se reporte à ce qui était indiqué dans le projet annuel de performances pour 2008. **Ils souhaitent donc obtenir des précisions sur ce point.**

L'**action n° 5** « personnes âgées » connaît une baisse drastique – de 17 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP en 2008 à 2 millions d'euros en AE et CP en 2009. Cette diminution s'explique par la suppression de toute subvention d'investissement pour les établissements accueillant des personnes âgées. En revanche, les crédits destinés au financement d'associations, qui représentent désormais la totalité des dépenses de cette action, restent stables.

L'**action n° 6** « pilotage du programme » (5,8 millions d'euros, soit une baisse de 200.000 euros par rapport à 2008) a pour objet d'assurer le financement de subventions à certaines associations nationales œuvrant en faveur des personnes handicapées et des centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence, ainsi que des centres d'information sur la surdité.

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

1) Les crédits inscrits au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) traduisent **un effort budgétaire très significatif**, découlant du plan de revalorisation de cette allocation de 25 % sur cinq ans.

2) Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le gouvernement précise les mesures concrètes permettant de réaliser les **économies** prévues en 2009 au titre de l'AAH et les **modalités de financement du dérapage constaté en 2008**, qui s'élève à 148,5 millions d'euros.

D. PROGRAMME 137 : EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est le plus faible de la mission en terme de masse de crédits : **29,2 millions d'euros**, répartis en cinq actions, comme le montre le tableau qui suit :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009
01	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	556 581	529 922		556 581	529 922	
02	Egalité professionnelle	5 791 018	5 513 647		5 791 018	5 513 647	
03	Egalité en droit et en dignité	11 104 340	10 563 718		11 104 340	10 563 718	
04	Articulation des temps de vie	176 570	168 113		176 570	168 113	
05	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 668 781	12 467 562		10 668 781	12 467 562	
P 137	Egalité entre les hommes et les femmes	28 297 290	29 242 962		28 297 290	29 242 962	

Source : projet annuel de performances pour 2009

Il devrait également bénéficier d'une contribution de 2,1 millions d'euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », selon le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances. En revanche, aucun fonds de concours n'est attendu en 2009, en forte augmentation par rapport à 2008 (587.966 euros). Vos rapporteurs spéciaux souhaitent obtenir des précisions sur ce point.

1. Les crédits de personnel augmentent, en dépit d'une diminution des effectifs

Les crédits de ce programme incluent les dépenses de personnel : le plafond d'emplois est fixé à 196 ETPT, en **diminution de 4 ETPT par rapport à 2008**. Le projet annuel de performances précise que 148 agents devraient être rémunérés par ce programme, auxquels s'ajoutent 41 ETPT correspondant à des effectifs mis à disposition (24 ETPT en 2008), ainsi que 4 collaborateurs extérieurs (5 en 2008) : on aboutirait ainsi à 193 ETPT, soit 3 ETPT de moins que le plafond d'emplois prévu.

Le montant de 12,47 millions d'euros inscrit sur l'action soutien n° 5, se répartit en 11,45 millions d'euros de dépenses de rémunération des personnels et 1,02 million d'euros de dépenses de fonctionnement et de loyers.

En dépit de la diminution du nombre d'emplois, ces crédits connaissent une hausse par rapport aux crédits prévus pour 2008, ce qui s'explique pour l'essentiel par l'accroissement de la contribution de l'Etat

employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions » (+ 1,7 million d'euros).

2. Toutes les dépenses d'intervention du programme connaissent une baisse

Toutes les dépenses d'intervention prévues pour 2009, soit (16,75 millions d'euros), connaissent une baisse par rapport aux moyens prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

L'essentiel des crédits d'intervention sert à l'octroi de subventions à diverses associations, notamment le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF – 1,14 million euros), le Collectif féministe contre le viol (300.000 euros), la fédération nationale solidarité femmes (660.000 euros, auxquels il faut ajouter 202.500 euros destinés à financer le numéro téléphonique « violences conjugales info »), l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (242.000 euros) ou encore le Mouvement français pour le planning familial (213.000 euros). Toutes ces associations « principales » bénéficient d'une stabilité ou d'une légère augmentation des subventions qui leur sont accordées.

En revanche, les subventions accordées aux autres associations sont d'un montant moyen beaucoup plus faible et en baisse, en moyenne, par rapport à 2008 (4.731 euros dans le cadre de l'action n° 1, 6.959 euros dans le cadre de l'action n° 2, 5.566 euros pour les associations financées au niveau local dans le cadre de l'action n° 3).

De manière générale, vos rapporteurs spéciaux approuvent cette compression des moyens prévus pour 2009, compte tenu des interrogations formulées les années passées sur l'appréciation de la performance des actions conduites par les associations, desquelles dépend la politique du ministère en ce domaine, ainsi que sur les autres actions relevant de ce programme.

Ces interrogations persistent, la justification au premier euro restant très lacunaire.

Vos rapporteurs spéciaux observent que l'action du ministère passe également par le biais de **contrats signés avec les entreprises** (contrats d'égalité professionnelle et contrats pour la mixité des emplois, qui devraient fusionner en un contrat unique). **L'impact de ces contrats** – 150 contrats prévus en 2009 pour un coût moyen de 7.000 euros – **apparaît faible**.

De même, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence des crédits inscrits sur l'action n° 4 « Articulation des temps de vie »**. Ces crédits, d'un montant très faible (168.000 euros) visent, selon les données du projet annuel de performances :

- à mener des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux et des responsables d'entreprises à la problématique de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ;

- à financer des projets innovants de garde des jeunes enfants ainsi que des actions qui visent à renforcer la pratique sportive des femmes à travers des actions de communication valorisant les performances des femmes dans le sport et le soutien à des initiatives locales d'adaptation de l'offre sportive aux femmes.

Cette problématique est, sans conteste, essentielle. **Toutefois, compte tenu de la faiblesse des sommes en cause**, qui servent à financer une cinquantaine d'associations pour un montant moyen de 3.362 euros, **vos rapporteurs spéciaux doutent de la valeur ajoutée de ces crédits**, alors que la Caisse nationale d'allocations familiales dépensera 11,8 milliards d'euros en 2009 au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), mesures dont il convient de souligner l'importance et l'intérêt.

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

1) L'appréciation de la performance des actions conduites par les associations subventionnées, desquelles dépend la politique du ministère, n'apparaît pas évidente et un travail important de justification au premier euro doit être mené.

2) Dans ces conditions, la réduction des crédits consacrés aux actions menées dans le cadre de ce programme apparaît justifiée.

E. PROGRAMME 124 : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est un programme support qui rassemble **1,07 milliard d'euros** répartis en six actions, comme le montre le tableau qui suit :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Fonds de concours attendus en 2009
01	Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	56 211 264	53 515 821	675 000	56 211 264	53 515 821	675 000
02	Statistiques, études et recherche	34 304 963	34 212 648	281 000	34 304 963	34 212 648	281 000
03	Gestion des politiques sociales	232 509 618	247 293 572	30 000	232 509 618	247 293 572	30 000
04	Gestion des politiques sanitaires	323 212 649	333 608 879	285 000	323 212 649	333 608 879	285 000
05	Pilotage de la sécurité sociale	39 276 277	40 959 002	50 000	39 276 277	40 959 002	50 000
06	Soutien de l'administration sanitaire et sociale	380 181 328	387 131 436	710 000	366 181 328	366 489 094	710 000
P 124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 065 696 099	1 096 721 358	2 031 000	1 051 696 099	1 076 079 016	2 031 000

Source : projet annuel de performances pour 2009

Ce programme devrait bénéficier de 2 millions d'euros de fonds de concours.

Il convient de relever que la quasi-totalité des crédits de ce programme sert les autres programmes de cette mission ou des missions « Immigration, asile et intégration », « Santé », « Ville et logement » et « Travail et emploi ». En effet, **les crédits propres de ce programme, après déversement analytique, ne représentent plus que 118,8 millions d'euros.**

1. Le plafond d'emplois : une baisse de 247 ETPT en 2009

A l'exception des 196 ETPT inscrits sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », tous les emplois, soit 14.064 ETPT, relèvent du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

On observe en 2009 une **diminution de 247 ETPT**, à périmètre constant, qui s'explique par :

- **le non remplacement d'une personne sur deux partant à la retraite** : ceci entraîne une diminution de 176 ETPT (89,5 ETPT au titre des départs prévus en 2009 et 86,5 ETPT correspondant à l'extension en année pleine des départs observés en 2008), générant une économie de 5,6 millions d'euros ;

- une **baisse nette des effectifs, à hauteur de 57 ETPT**, qui tient compte des résultats de l'exécution 2008 ;

- des **transferts et changements de périmètre**, qui se traduisent par une diminution de 14 ETPT mais n'ont pas d'impact global sur le budget de l'Etat.

La ventilation analytique présentée dans le projet annuel de performances fait apparaître que 484 ETPT se rattachent à l'état-major de l'administration sanitaire et sociale et 343 aux statistiques, études et recherches, 690 au pilotage de la sécurité sociale et 2.690 au soutien de l'administration sanitaire et sociale. L'essentiel des personnels se rattachent aux actions « gestion des politiques sociales » (4.461 ETPT) et « gestion des politiques sanitaires » (5.382 ETPT). Ces derniers personnels relèvent en fait de la mission « Santé ».

Les **dépenses de personnel** s'élèvent, au total, à 786,3 millions d'euros, ce qui représente **près des trois quarts des crédits du programme**.

On observe, par ailleurs, que le remboursement des personnels mis à disposition s'élève à 14,14 millions d'euros en 2009. Il s'agit, pour l'essentiel, des agents mis à disposition de l'administration centrale par les divers opérateurs des politiques sanitaires et sociales – hôpitaux, agences, caisses de sécurité sociale.

2. Les autres éléments notables du programme

Parmi les crédits restants, votre rapporteur spécial relève que :

- les dépenses informatiques s'établissent à 25,53 millions d'euros en AE et CP ;

- les crédits demandés pour les loyers s'établissent à 43,49 millions d'euros pour l'administration centrale et à 31,42 millions d'euros de CP pour les services déconcentrés ;

- les opérations de réhabilitation du siège du ministère de la santé (site Ségur-Fontenoy) devraient se traduire par une forte appréciation de la valeur de l'immeuble : estimé à 150 millions d'euros avant travaux (165 millions d'euros ont été engagés), sa valeur serait comprise entre 500 et 600 millions d'euros à terme. Ces dépenses sont toutefois inscrites sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 124 : « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**

1) Les crédits de ce programme, **après déversement analytique**, ne représentent plus que **118,8 millions d'euros**, soit seulement 11,1 % du total.

2) Le plafond d'emploi – 14.064 ETPT – connaît une baisse (- 247 ETPT) qui va au-delà du simple remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en tenant compte des résultats de l'exécution 2008. Ceci traduit un **effort de gestion** qu'il convient de saluer.

III. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 74

Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'Etat

Commentaire : le présent article vise à instaurer des tarifs plafonds permettant une convergence tarifaire et une rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles fixe les règles de financement applicables à trois types d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux :

- les établissements et services d'aide par le travail, visés par le a du 5° du I de l'article L. 312-1 du même code, à l'exception des structures conventionnées pour l'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées ;

- les établissements ou services, comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse (8° du I de l'article L. 312-1 précité);

- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (13° du I de l'article L. 312-1 précité).

Dans le droit actuel, le **montant total annuel des dépenses de ces établissements et services, imputables aux prestations prises en charge par l'aide sociale de l'Etat**, et, corrélativement, le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales de fonctionnement de ces établissements et services, sont déterminés par le total du montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances de l'année de l'exercice considéré.

A titre complémentaire, les crédits inscrits dans le budget du même exercice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sont également pris en compte s'agissant des ESAT.

Le deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles précise que **ce montant total annuel est constitué en dotations régionales limitatives**. Le montant de ces dotations régionales est fixé par le ministre chargé de l'action sociale, en fonction des besoins de la population, des priorités définies au niveau national en matière de politique médico-

sociale, **en tenant compte de l'activité et des coûts moyens des établissements et services et d'un objectif de réduction progressive des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions.**

Chaque dotation régionale est alors répartie par le préfet de région, en liaison avec préfets de département, en dotations départementales limitatives, dont le montant tient compte des priorités locales, des orientations des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, de l'activité et des coûts moyens des établissements et services, et d'un objectif de réduction des inégalités dans l'allocation des ressources entre départements et établissements et services.

La convergence tarifaire recherchée par le biais de ces dispositions progresse peu, dès lors que la référence aux coûts moyens conduit à une certaine inflation : plus les coûts constatés sont élevés, plus la dotation accordée par l'Etat est importante. Les établissements sont donc peu incités à les réduire.

Des outils ont toutefois été développés, à l'échelon local, pour favoriser l'efficacité des établissements, en particulier les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, signés entre l'Etat et ces établissements. Leur diffusion est cependant restée limitée, en particulier dans les ESAT, seules 11.000 places sur les 114.811 places actuelles ayant donné lieu à de tels contrats.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose ainsi d'accélérer le processus de convergence tarifaire en instaurant un mécanisme de plafonnement des dotations.

Il tend à compléter le deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir qu'un arrêté interministériel fixe, annuellement, les **tarifs plafonds** ou les règles de calcul de ces tarifs plafonds pour les différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux concernés, ainsi que les **règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds.**

L'exposé des motifs du présent article indique que ce dispositif permettra *« une harmonisation des tarifications avec le secteur des établissements médico-sociaux pour personnes handicapées et personnes âgées financés par l'assurance maladie, qui ont fait l'objet d'une mesure similaire en 2008, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ».*

Il précise que la mesure a vocation à s'appliquer dès 2009 aux ESAT, mais qu'elle pourra être engagée en 2010 pour les CHRS.

L'économie attendue de cette mesure s'élève à **4 millions d'euros en année pleine.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est, par principe, favorable à la convergence tarifaire entre les établissements et à la réduction des écarts de coûts, pour des raisons d'équité et d'optimisation de l'utilisation des deniers publics.

Elle est dès lors favorable à cette mesure, mais souhaite que le gouvernement apporte des précisions sur ses effets concrets sur les établissements concernés.

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

ARTICLE 75

Mesures de réforme de l'allocation de parent isolé (API)

Commentaire : le présent article prévoit deux mesures visant à maîtriser le coût de l'allocation de parent isolé : l'instauration d'une subsidiarité automatique entre l'API et l'allocation de soutien familial et la révision des modalités de récupération des indus.

I. L'INSTAURATION D'UNE SUBSIDIARITÉ AUTOMATIQUE ENTRE L'API ET L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL

En application des articles L. 523-1 et suivants du code de la sécurité sociale, peuvent bénéficier d'une allocation de soutien familial le père, la mère ou la personne physique qui assume la charge effective et permanente d'un enfant orphelin ou d'un enfant assimilé à un orphelin. Ouvrent ainsi droit à l'allocation de soutien familial :

- tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère ;
- tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre ;
- tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice.

Le montant de cette allocation s'élève aujourd'hui à 84,60 euros par mois pour l'enfant privé de l'aide de l'un de ses parents et à 112,80 euros par mois si l'enfant est privé de l'aide de ses deux parents.

Le 1° du présent article prévoit que l'allocation de soutien familial sera ouverte de plein droit aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé qui assument la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants remplissant l'une de ces conditions. **L'API devient donc subsidiaire par rapport à l'ASF.**

Le 2° est de **coordination** et vise à aligner les conditions de service de l'ASF sur celles de l'API.

II. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE RÉCUPÉRATION DES INDUS

A. LE DROIT EXISTANT

Le 3° du présent article tend à insérer un nouvel article L. 524-8 au sein du code de la sécurité sociale, afin de préciser les modalités de récupération des indus d'API.

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que « *la récupération des indus d'API est actuellement régie par un dispositif complexe qui rend son application assez difficile* ».

En pratique, ce régime est fixé par l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale, qui dispose que tout paiement indu de prestations familiales peut, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, être récupéré par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire opte pour cette solution.

Dans des conditions définies par décret, les retenues sur les prestations sont déterminées en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement et des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit un alignement sur la procédure de récupération en vigueur pour le RMI. Tout paiement indu d'API ou de la prime forfaitaire d'intéressement pourra ainsi, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, être récupéré par retenue sur le montant des allocations ou de primes forfaitaires à échoir ou par remboursement de la dette, selon les modalités fixées par voie réglementaire pour le RMI.

La créance de l'organisme pourra être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.

Il convient toutefois de préciser que **cette mesure ne s'appliquera que jusqu'à la mise en œuvre du RSA, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et au plus tard jusqu'en 2011 dans les départements d'outre-mer.**

Au-delà de ces dates, le régime prévu pour le RSA, qui se substitue à l'API, s'appliquera.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Jean-Marie Binetruy, rapporteur au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement rédactionnel**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont sensibles aux efforts de bonne de gestion traduits par le présent article.

L'exposé des motifs précise que l'ensemble de ces mesures devrait générer une économie sur le budget de l'Etat de 28,5 millions d'euros en année pleine.

En pratique, ainsi qu'il a été relevé, la mesure relative au recouvrement des indus d'API restera en vigueur peu de temps, dans la mesure où le RSA lui sera substitué. Pour autant, il apparaît cohérent d'harmoniser les procédures applicables au RMI et à l'API, dès lors qu'elles seront toutes deux englobées dans le RSA. D'autre part, il convient d'observer que les mesures prévues par l'article 78 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 auront un impact bien plus important, en permettant une fongibilité des prestations pour le recouvrement des indus.

Quant à la subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF, elle pourra générer une économie pour le budget de l'Etat mais il ne s'agit pas d'une économie nette, dans la mesure où l'ASF est prise en charge par les caisses d'allocations familiales. **Ce dispositif conduit donc à un transfert de charge entre l'Etat et la sécurité sociale.**

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

ARTICLE 76

Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation

Commentaire : le présent article vise à favoriser l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et à réformer le mécanisme de revalorisation de cette prestation.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES DISPOSITIONS VISANT À FAVORISER L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Les I à III du présent article contiennent plusieurs dispositions visant à favoriser l'emploi des travailleurs handicapés.

Le **I** tend à prévoir que l'instruction de toute demande d'attribution ou de renouvellement de l'AAH s'accompagnera d'une **procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé**. Cette procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) n'est pas systématique et fait aujourd'hui l'objet d'une démarche distincte de la demande d'allocation. Cette mesure devrait donc favoriser l'orientation professionnelle des personnes handicapées.

Le **II** revoit cette procédure de reconnaissance, prévue par l'article L. 5213-2 du code du travail. Comme dans le droit actuel, la qualité de travailleur handicapé sera reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Le droit actuel prévoit que l'orientation dans un établissement ou service d'aide par le travail vaut reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

Le **texte proposé par le II du présent article va au-delà**, en prévoyant que **cette reconnaissance s'accompagnera d'une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle**. Réciproquement, l'orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle vaudra également reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé fera donc **nécessairement** l'objet d'un accompagnement professionnel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, le **III** supprime le 2° de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, qui exige que le demandeur de l'AAH n'ait pas occupé d'emploi pendant une certaine durée, en pratique durant l'année précédant sa demande. En effet, cette condition apparaît contradictoire avec l'existence d'un dispositif permettant le cumul de l'AAH avec des revenus d'activité. Ceci représenterait un coût de **17 millions d'euros** pour les finances publiques.

B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE REVALORISATION DE L'AAH

Le **IV** du présent article tend à insérer dans le code de la sécurité sociale un nouvel article L. 821-3-1 afin de revoir les modalités de revalorisation de cette prestation, aujourd'hui couplée à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), dont les modalités de revalorisation sont révisées par l'article 51 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Il prévoit ainsi que le **montant** de l'allocation aux adultes handicapés est fixé par **décret** et **instaure un coefficient annuel de revalorisation** de l'allocation est **au moins égal à l'évolution prévisionnelle des prix** à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée.

Ce minimum de revalorisation sera réajusté si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac, mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue.

Il est précisé que ce minimum de revalorisation peut être assuré au moyen de **plusieurs révisions** du montant de l'allocation dans l'année.

Ces dispositions autorisent ainsi la revalorisation de l'AAH de 25 % d'ici 2012, telle qu'annoncée par le président de la République le 10 juin 2008.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à ces mesures, qui tendent à permettre aux personnes handicapées de prendre un emploi.

Elle est également favorable à la mesure de revalorisation de l'AAH, qui constitue un **effort très significatif** en direction des personnes handicapées, dans un contexte budgétaire tendu.

Signalons que la secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, Mme Valérie Létard, a par ailleurs annoncé devant nos collègues députés, lors de la séance de questions au gouvernement du 12 novembre 2008, **que d'autres mesures seront prises par voie réglementaire** afin de favoriser l'emploi des personnes handicapées. Elle a ainsi indiqué que *« les personnes handicapées pourront dès aujourd'hui bénéficier d'un **intéressement** lorsqu'elles reprendront un travail à temps partiel ou à temps complet. Grâce à cette réforme, **une personne handicapée, qui travaille à temps partiel et qui gagne 400 euros par mois, bénéficiera d'une augmentation de son allocation adulte handicapé de 118 euros.** Une personne handicapée, salariée à temps plein et rémunérée au SMIC, percevra, quant à elle, une allocation adulte handicapé de 213 euros supplémentaires par mois, alors qu'elle ne peut y prétendre aujourd'hui »*.

En contrepartie, **la prise en compte des ressources des bénéficiaires devrait être plus fréquente**, puisqu'elle devrait devenir **trimestrielle**, alors qu'elle est aujourd'hui annuelle, ce qui devrait constituer une mesure d'économie, qui interviendra également par voie réglementaire.

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

ARTICLE 76 bis (nouveau)

Création d'un document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes

Commentaire : le présent article tend à créer un document de politique transversale (DPT) consacré à la « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », en remplacement du jaune « Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes ».

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative de notre collègue député Jean-Marie Binetruy, rapporteur au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement qui l'a sous-amendé, l'Assemblée nationale a adopté un nouvel article 76 bis tendant à créer un document de politique transversale (DPT) consacré à la « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Il complète à cette fin la liste des DPT dressée par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005), actuellement au nombre de 12.

On rappellera que les DPT sont « *relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission* ». Pour chaque politique concernée, ils développent la stratégie mise en œuvre, ainsi que les crédits, les objectifs et les indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

En contrepartie de la création de ce DPT, l'annexe jaune « *Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes* » est supprimée.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne voit pas d'objection à ce que le jaune budgétaire actuel soit remplacé par un document de politique transversale, probablement plus conforme, en effet, à la transversalité des actions menées en faveur des droits des femmes.

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

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a **réduit de 28.073.820 euros** les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », **afin de gager les ouvertures prévues pour financer les mesures en faveur de l'emploi** annoncées par le Président de la République.

Cet effort est réparti de la façon suivante :

- 2.187.526 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;
- 23.345.198 euros sur le programme « Handicap et dépendance » ;
- 164.755 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ;
- 2.376.341 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant global de **2.146.550 euros**, ainsi répartis :

- 5.500 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », action 01 « Expérimentation du revenu de solidarité active », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;
- 231.000 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 01 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;
- 3.000 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 02 « Soutien en faveur des familles monoparentales », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;
- 498.400 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 03 « Protection des enfants et des familles », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 31.500 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 01 « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 18.000 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 03 « Egalité en droit et en dignité », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 2.000 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 05 « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 888.700 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 01 « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 461.450.000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 05 « Personnes âgées », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

C. LE SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit donc à réduire, globalement, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de 25.927.270 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces modifications de crédits sont ainsi réparties :

- + 5.500 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » ;

- – 1.455.216 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;

- – 21.988.048 euros sur le programme « Handicap et dépendance » ;

- – 113-255 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ;

- – 2.376.341 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

II. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel à l'article 75**, portant mesures de réformes de l'allocation de parent isolé.

Elle a également adopté un **article 76 bis**, prévoyant la création d'un document de politique transversale (DPT) consacré à la « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », en remplacement du jaune « Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2008 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » et les **articles 74 à 76 bis**.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que cette mission rassemblait 11,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis en cinq programmes de poids très différents : le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » mobilise ainsi 29,2 millions d'euros de crédits, alors que le programme « Handicap et dépendance » rassemble plus de 8,6 milliards d'euros.

Il a relevé que l'architecture de cette mission évoluait de 2008 à 2009, avec le transfert du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » vers la mission « Ville et logement » et le rattachement du programme « Protection maladie » à la mission « Santé ». De la sorte, cette mission perd largement son caractère interministériel.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a constaté un rééquilibrage entre le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » et le programme « Revenu de solidarité active et expérimentations sociales », en raison du remplacement de l'allocation de parent isolé par le RSA.

Il a également fait apparaître certaines priorités budgétaires, comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et a mis en évidence une stagnation ou une diminution de crédits jugés moins essentiels.

Enfin, il a indiqué que les crédits budgétaires ne donnaient pas une vision exhaustive de cette mission, les dépenses fiscales contribuant à titre principal aux actions menées dans le cadre de ces différents programmes étant de même ampleur que les crédits, puisqu'elles atteignent 11,8 milliards d'euros en 2009.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a ensuite analysé les différents programmes de cette mission.

Il a noté que le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » servait essentiellement à financer la contribution de l'Etat au financement du « RSA chapeau », qui passe par une dotation au Fonds national des solidarités actives, fixée à 555 millions d'euros en 2009. Il a observé que cette dotation était supérieure aux besoins prévus au cours de cet exercice, mais qu'elle s'intégrait dans une perspective d'équilibre pluriannuel, sur trois ans, de ce fonds.

A contrario, il a noté que les crédits en faveur du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale étaient réduits de 5 millions d'euros en 2009, ce

qui apparaissait justifié, le projet annuel de performances restant lacunaire quant à la justification des actions menées dans ce cadre.

En contrepoint, **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, a observé une diminution des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables », qui supporte pour l'essentiel le financement de l'allocation de parent isolé. Il a expliqué cette diminution par le remplacement de l'API par le RSA, à compter du 1er juin 2009.

Il a souhaité que le Gouvernement justifie davantage les hypothèses d'évolution du nombre de bénéficiaires de l'API retenues pour 2009 et qu'il précise comment faire face aux besoins de financement complémentaires apparus en 2007 et 2008, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'étant révélés insuffisants.

Par ailleurs, il a indiqué que ce projet de loi de finances se traduisait par une rationalisation de certaines dépenses et que l'entrée en vigueur de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs permettrait d'alléger les dépenses supportées par l'Etat au titre des tutelles et curatelles de près de 55 millions d'euros par rapport au tendanciel de dépenses avant réforme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a ensuite indiqué qu'un effort budgétaire très significatif était consenti en faveur des personnes handicapées, grâce à deux revalorisations de l'AAH.

Il a noté que les crédits prévus à ce titre paraissaient correctement évalués, mais a souhaité que le gouvernement précise les mesures concrètes permettant de réaliser les économies annoncées.

Il a ensuite noté que les crédits d'intervention du programme « Egalité entre les hommes et les femmes », sur l'efficacité desquels la commission s'était interrogée par le passé, connaîtraient une diminution en 2009, même si les principales associations d'envergure nationale verraient leurs subventions maintenues.

Enfin, il a souligné que l'année 2009 serait marquée par une baisse du plafond d'emplois, qui irait au-delà du simple remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Puis **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, a présenté les articles 74 à 76 bis, rattachés pour leur examen à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et en a proposé l'adoption sans modification.

M. Jean-Arthuis, président, a noté que la budgétisation apparaissait plus sincère que les années précédentes, mais qu'il conviendrait d'obtenir des précisions de la part du Gouvernement sur les mesures d'économies intégrées dans les hypothèses d'évolution des dépenses, notamment de l'API et de l'AAH.

Mme Michèle André a souhaité recueillir des informations sur les risques de dépassement de la dotation prévue pour le financement de l'AAH en 2009 et a salué la revalorisation de cette prestation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement sur le chiffrage des économies prévues et a noté que les exécutions passées invitaient à la prudence, les crédits afférents à l'AAH et à l'API s'étant révélés insuffisants pour couvrir les besoins en 2008.

La commission a alors proposé d'**adopter sans modification les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi que les articles 74 à 76 bis rattachés.**

Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles 74 à 76 bis rattachés, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.