

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 30

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 ; M. Jean-Paul Alduy, 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 Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	9
A. UN PÉRIMÈTRE STABLE MAIS UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES CRÉDITS À L'INTÉRIEUR DE LA MISSION	9
1. <i>Cinq programmes rassemblent 12,37 milliards d'euros</i>	9
2. <i>Des réaffectations de crédits importantes à l'intérieur de la mission</i>	10
a) Une dynamique de dépenses très hétérogène.....	10
b) La question de la pérennité de la maquette budgétaire se pose pour le PLF 2011	11
B. LES 31 DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES PRINCIPALEMENT À LA MISSION S'ÉLÈVENT À 11,88 MILLIARDS D'EUROS	12
1. <i>Le Gouvernement prévoit une baisse de 1,25 % des dépenses fiscales associées à la mission en 2010</i>	12
2. <i>Sept dépenses fiscales représentent 80 % de la totalité de la dépense</i>	13
C. UNE BAISSÉ EN TROMPE L'ŒIL DES ETPT QUI S'EXPLIQUE PAR LA CRÉATION DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ	14
D. LE PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES EST DÉPASSÉ D'ENVIRON 735 MILLIONS D'EUROS	15
II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES	17
A. « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE SUR-BUDGÉTISATION AVÉRÉE	17
1. <i>Plus de 99 % des crédits constituent la contribution de l'Etat au Fonds national des solidarités actives</i>	17
a) Le FNSA finance le « RSA activité » et l'Allocation personnalisée de retour à l'emploi.....	17
b) Le FNSA est alimenté par une taxe affectée et par une contribution d'équilibre de l'Etat	19
2. <i>La prévision de dépense en 2010 au titre du « RSA activité » apparaît surestimée</i>	20
3. <i>Les recettes du FNSA en 2010 seront également supérieures à la prévision du fait d'un solde largement excédentaire en 2009</i>	23
a) Une montée en charge plus lente que prévu : une dépense prévisible d'environ 800 millions d'euros en 2009.....	23
b) Des recettes en baisse mais suffisantes	24
c) Le solde d'exécution du FNSA en 2009 pourrait s'élever à plus de 750 millions d'euros.....	24
4. <i>Sur la base d'estimations prudentes, les crédits du programme pourraient donc être réduits de 500 millions d'euros par rapport aux montants demandés pour 2010</i>	25
5. <i>Des incertitudes pèsent sur le budget 2011</i>	28
a) Le « RSA jeunes » : quelles modalités de financement à partir de 2011 ?	28
b) Le RSA sera-t-il étendu à l'outre-mer ?	29
6. <i>Le programme porte également, à titre subsidiaire, des crédits relatifs à l'expérimentation sociale</i>	29

B. « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME EN SURSIS ?.....	31
1. Une diminution significative des crédits du fait de la disparition progressive de l'API.....	31
2. L'action 3 « Protection des enfants et des familles » : une action « fourre-tout » sans axe structurant.....	33
a) La protection juridique des majeurs : la réforme de 2007 allège les charges de l'Etat	34
b) La subvention de l'Etat à l'Agence française de l'adoption est stable.....	34
c) Les crédits visant à protéger l'enfance en danger sont en légère hausse.....	34
3. L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents : une probable sous-budgétisation	35
4. Vers une extinction progressive des dettes du programme	36
5. Un programme à revoir en profondeur.....	36
a) Une simplification drastique de la performance au prix d'une perte d'informations.....	36
b) Le programme peine à trouver sa cohérence	37
C. « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES DÉPENSES MARQUÉES PAR UNE REVALORISATION DE L'AAH D'ICI 2012	39
1. L'AAH constitue plus de 68 % des crédits du programme	39
a) Un dérapage inquiétant en cours d'exécution pour l'année 2009.....	39
b) Les crédits pour 2010 apparaissent sous-évalués	40
2. Le départ massif des fonctionnaires de l'Etat a été préjudiciable au bon fonctionnement des MDPH	42
3. Une légère hausse des crédits consacrés à l'incitation à l'activité professionnelle	43
4. Une diminution des crédits liés aux actions subsidiaires : 1,5 million d'euros d'économies	44
D. « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UN PROGRAMME À LA RECHERCHE DE SA COHÉRENCE	45
1. Les crédits sont en légère augmentation.....	45
a) Le programme finance principalement des subventions	45
b) Malgré une baisse des ETPT, les crédits de personnels augmentent.....	46
2. Une politique éclatée	46
a) Une politique éclatée entre plusieurs missions	46
b) Une politique éclatée au sein du programme.....	47
E. « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UN PROGRAMME IMPACTÉ PAR LA CRÉATION DES ARS.....	48
1. La création des agences régionales de santé conduit à réaffecter les crédits au sein du programme.....	49
a) L'ensemble des crédits des autres actions diminuent au profit de la création des ARS.....	49
b) Une hausse sensible des frais de communication et d'accompagnement du changement.....	51
2. Une réorganisation profonde de l'administration sanitaire et sociale dont les incidences budgétaires sont encore incertaines	51
a) Au niveau central.....	51
b) Au niveau déconcentré	51
3. Une légère baisse des ETPT permettent 6,6 millions d'euros d'économies	52

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	55
• <i>ARTICLE 59 QUATER (nouveau)</i> Extension du revenu de solidarité active aux jeunes actifs de moins de 25 ans	55
• <i>ARTICLE 59 QUINQUIES (nouveau)</i> Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes	59
• <i>ARTICLE 59 SEXIES (nouveau)</i> Expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées	61
• <i>ARTICLE 59 SEPTIES (nouveau)</i> Remise d'un rapport sur les limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées	62
 AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	63
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	67
 EXAMEN EN COMMISSION	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1) La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble **12,37 milliards d'euros de crédits de paiement, en hausse de 10,8 % par rapport à 2009.**

Son périmètre est pratiquement stable mais elle connaît des **mouvements de crédits importants à l'intérieur de ses programmes**, au point que la question de la pérennité de la maquette est posée pour le PLF pour 2011.

2) Les **dépenses fiscales** principalement associées à la mission s'élèvent à **11,88 milliards d'euros**, soit un montant quasiment équivalent aux crédits budgétaires.

3) La **généralisation du revenu de solidarité active (RSA)** au 1^{er} juin 2009 conduit à une forte augmentation des crédits du programme « Lutte contre la pauvreté » qui s'élèvent à **1 684,5 millions d'euros**, contre 555,4 millions d'euros en 2009.

4) La **disparition progressive de l'allocation parent isolé (API)**, corrélative à son intégration dans le RSA, conduit à l'inverse à une **forte diminution des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables »**. Les charges liées à l'API sont transférées aux départements qui gèrent le dispositif du RSA socle.

5) Vos rapporteurs spéciaux estiment que les **crédits demandés au titre du programme 304 « Lutte contre la pauvreté » sont supérieurs de près de 800 millions d'euros aux besoins réels pour 2010**. Cette évaluation prend en compte une prévision de moindres dépenses en 2010 et un surplus de recettes en 2009 reporté sur 2010.

6) Adoptant une attitude prudente à l'égard des hypothèses sur lesquelles se fondent leurs estimations, vos rapporteurs spéciaux **vous proposent en conséquence de diminuer la dotation du programme 304 d'une partie de ce surplus, à hauteur de 500 millions d'euros**. Si les paramètres d'exécution devaient évoluer dans les semaines qui viennent, vos rapporteurs spéciaux se réserveraient la possibilité de réviser ce montant, voire même de proposer de retirer l'amendement de diminution des crédits.

7) L'**allocation aux adultes handicapés sera revalorisée de 4,4 %** et constitue, cette année encore, une priorité de la mission. Vos rapporteurs spéciaux expriment toutefois leur **inquiétude quant à la fiabilité des hypothèses retenues pour calculer la dotation de l'allocation en 2010** et souhaitent qu'il soit paré à tout risque de reconstitution d'une dette de l'Etat sur ce poste.

8) La **création des Agences régionales de santé** impacte fortement le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » et conduit à une **nouvelle répartition des crédits à l'intérieur du programme**.

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **seulement 40 %** des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.*

*Toutefois, ils ont pu disposer de l'ensemble des réponses pour élaborer leur rapport, **à l'exception notable des questions relatives aux crédits de personnels qui, malgré des demandes répétées, ne leur sont jamais parvenues.***

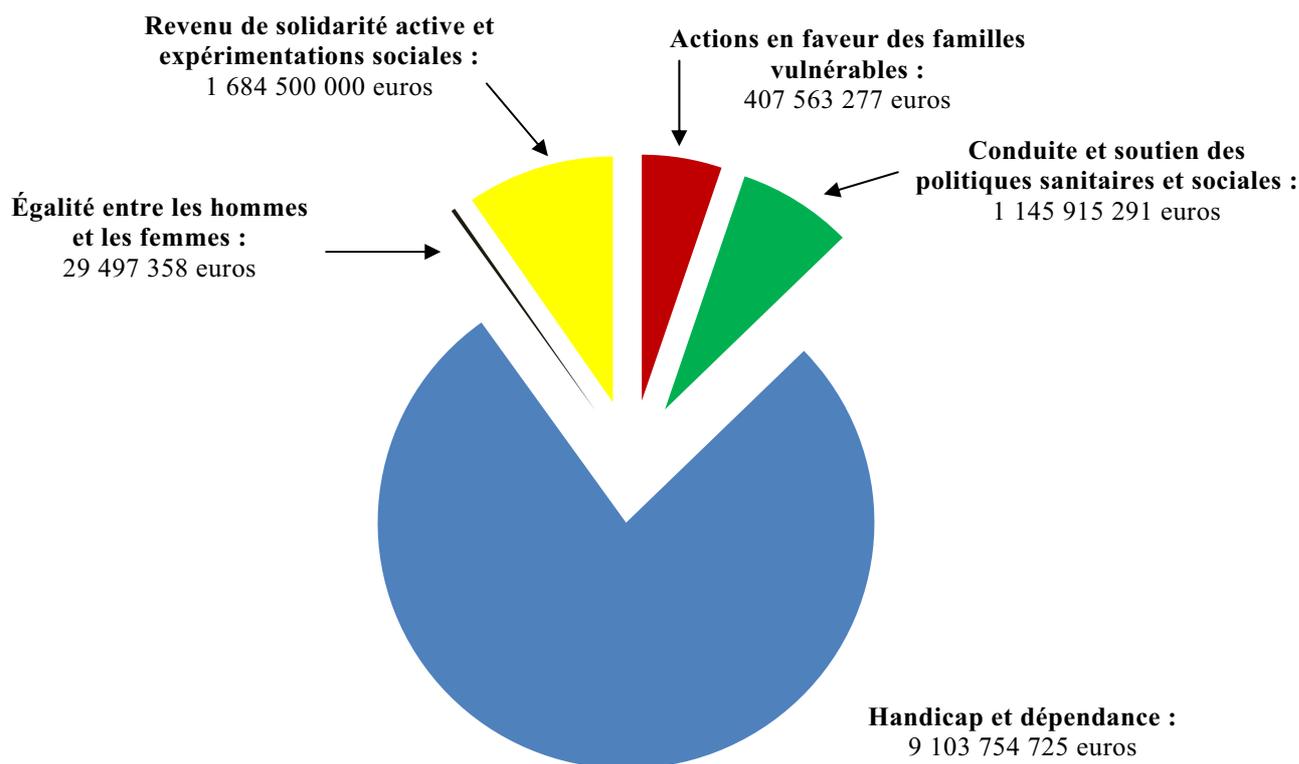
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

A. UN PÉRIMÈTRE STABLE MAIS UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES CRÉDITS À L'INTÉRIEUR DE LA MISSION

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

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble près de **12,36 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **12,37 milliards 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 »



Le projet de loi de finances pour 2010 marque une progression des crédits de près de 10,5 % en autorisations d'engagement et de 10,8 % en crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en loi de finances

initiale pour 2009, principalement du fait de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en métropole depuis le 1^{er} juin 2009.

2. Des réaffectations de crédits importantes à l'intérieur de la mission

a) Une dynamique de dépenses très hétérogène

Si le **périmètre de la mission est pratiquement stable** par rapport au projet de loi de finances pour 2009, **des mouvements des crédits substantiels affectent plusieurs programmes**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution des crédits de chaque programme entre 2009 et 2010

(en euros)

PROGRAMME	Crédits ouverts en LFI 2009 (AE=CP)	Crédits demandés pour 2010 (AE=CP)	Évolution
304 : Lutte contre la pauvreté	582.548.356	1.684.500.000	+ 189,2 %
106 : Actions en faveur des familles vulnérables	836.458.135	407.563.277	- 51,3 %
157 : Handicap et dépendance	8.629.283.111	9.103.754.725	+ 5,5 %
137 : Égalité entre les hommes et les femmes	29.115.344	29.497.358	+ 1,3 %
124 : Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	AE = 1.106.332.233	AE = 1.132.275.291	+ 2,3 %
	CP = 1.085.689.891	CP = 1.145.915.291	+ 5,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'augmentation des crédits du programme 304 « Lutte contre la pauvreté » s'explique **par la généralisation, en métropole, du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} juin 2009**. En 2010, le RSA sera donc servi, pour la première fois, **en année pleine** même si la montée en charge du dispositif devrait continuer tout au long du premier semestre.

De surcroît, en métropole, **le RSA se substitue désormais à l'allocation parent isolé (API), ce qui vient diminuer d'autant les crédits du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »**, qui portait jusqu'à présent les dotations de l'API. Les charges correspondantes sont transférées aux conseils généraux, responsables du « RSA socle »¹ et sont compensées par le transfert d'une fraction de TIPP².

¹ Cf. infra II. A pour la différence entre « RSA socle » et « RSA activité »

² Cf. infra II. B. 1 pour un rappel sur les modalités de compensation du transfert des charges de l'API aux conseils généraux.

L'ensemble de ces raisons conduit à une progression sensible des crédits du programme 304 (+ 189,2 %) et une diminution de ceux du programme 106 (- 51,3 %).

Le Gouvernement poursuit par ailleurs son effort en vue de revaloriser de 25 %, d'ici à 2012, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ce qui se traduit par une augmentation de 5,5 % des crédits du programme 157 « Handicap et dépendance ».

Enfin, les crédits de paiement du **programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** connaissent également une **progression marquée, de 5,6 %, principalement due à la création des agences régionales de santé (ARS)**, prévues par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

b) La question de la pérennité de la maquette budgétaire se pose pour le PLF 2011

Cette dynamique de dépenses à l'intérieur de la mission devrait logiquement se poursuivre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. En vertu de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, **le RSA sera étendu outre-mer le 1^{er} janvier 2011**. Par conséquent, le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » devrait voir fondre ses crédits d'intervention avec la disparition définitive de l'API, soit une diminution de l'ordre de 160 millions d'euros. Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté », pour sa part, devrait connaître une nouvelle augmentation de ses dotations, qui n'est pour l'instant pas chiffrée.

Par ailleurs, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), **la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) devrait être créée d'ici la fin de l'année 2009**. Elle doit regrouper la Direction générale de l'action sociale (DGAS), le Service du droit des femmes et de l'égalité (SDFE), la Délégation interministérielle à la famille, la Délégation interministérielle aux personnes handicapées et la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

Cette nouvelle direction devrait permettre une **approche plus large des politiques sociales afin que celles-ci ne se définissent pas seulement à travers une « logique de guichet »**. Le Gouvernement souhaite faire émerger une véritable politique de cohésion sociale qui agisse plus en amont afin de « prévenir » les maux sociaux plutôt que de les « guérir ». Par ailleurs, cette nouvelle direction devrait tendre à une **meilleure articulation de toutes les politiques sociales dans une logique de transversalité et de complémentarité**. A cette fin, la nouvelle DGCS cherchera à s'investir dans une démarche partenariale avec les collectivités territoriales et les opérateurs privés, notamment les associations.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette stratégie de rationalisation qui n'a certes aucune incidence sur le plan strictement budgétaire, du moins pour l'année 2010. Pour autant, cette nouvelle approche de la cohésion sociale aura nécessairement des conséquences et, en premier lieu, sur la présentation du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011.

La DGCS a, en effet, vocation à intégrer toutes les entités qui gèrent les crédits de la mission, à l'exception du programme support. Dès lors, se pose la question de la pérennité de la maquette budgétaire de la mission telle qu'elle existe aujourd'hui. Il ne s'agit pas de calquer la présentation de la mission sur l'organisation administrative de la DGCS, ce qui serait en contradiction fondamentale avec l'esprit de la LOLF, mais de traduire, au sein de la mission, les changements de priorité apportés par l'Etat à la politique de cohésion sociale. Comme le note le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), « *la réflexion sur le découpage des programmes relevant de la responsabilité de la DGAS ne peut être dissociée dans le temps de celle qui est en cours sur sa propre réorganisation* »¹.

Vos rapporteurs spéciaux estiment donc inévitable une remise à plat de la maquette de la mission tant du fait de la généralisation du RSA que de la création de la DGCS. Ils souhaitent que le Gouvernement leur transmette, dans le courant de l'année 2010, ses intentions sur ce point.

B. LES 31 DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES PRINCIPALEMENT À LA MISSION S'ÉLÈVENT À 11,88 MILLIARDS D'EUROS

1. Le Gouvernement prévoit une baisse de 1,25 % des dépenses fiscales associées à la mission en 2010

L'ensemble des dépenses fiscales, principalement associées à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », s'élève à 11,88 milliards d'euros en 2010. Ce montant est en diminution (- 1,25 %) au regard du chiffre pour 2009, estimé à 12,03 milliards d'euros.

Cette baisse s'explique principalement par la modification apportée aux conditions d'attribution d'une demi-part supplémentaire aux contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge². Le coût de ce dispositif devrait diminuer de 10,34 % en 2010 en passant de 1.740 millions d'euros à 1.560 millions d'euros.

¹ CIAP, Avis sur le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », 19 septembre 2008, rapport n° 2008 R 87-01.

² Dépense fiscale n° 110 102. En application de l'article 92 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008), ne sont concernés par l'attribution d'une demi-part supplémentaire, à partir de l'imposition des revenus de 2009, que les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans.

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

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

Ces dépenses se concentrent principalement sur **deux programmes** : « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Handicap et dépendance ». Il s'agit **pour l'essentiel de dépenses fiscales sur impôts d'Etat, à hauteur de 10,30 milliards d'euros**, mais il convient de noter que **1,58 milliard d'euros de dépenses fiscales sur impôts locaux sont prises en charge par l'Etat** et correspondent, pour la plus grande partie, à l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de conditions modeste pour 1,25 milliard d'euros.

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

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

Impôt sur le revenu :

- Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites : **2.670 millions d'euros** ;

- Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant : **1.600 millions d'euros** ;

- Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans : **1.560 millions d'euros** ;

- Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans : **900 millions d'euros** ;

- Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant élevé au moins trois enfants : **580 millions d'euros**.

Taxe sur la valeur ajoutée :

- Taux de 5,5 % pour les ventes portant certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés : **900 millions d'euros**.

Taxe d'habitation :

- Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste : **1.250 millions d'euros**.

L'article 43 du projet de loi finances prévoit la prorogation pour une année du crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipement de l'habitation des personnes âgées et handicapées. Chaque année, environ **40.000 ménages** bénéficient de cette mesure pour un coût de l'ordre de **30 millions par an**. Dans l'attente d'une évaluation précise du dispositif, au regard notamment d'une possible augmentation de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) ou de la prestation compensation handicap (PCH), le Gouvernement a souhaité prolonger cette mesure d'une année.

Les dépenses fiscales constituent un levier important de mise en œuvre de la politique de solidarité de l'Etat. Elles regroupent des montants quasiment de même ampleur que l'ensemble des crédits de la mission. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux regrettent que ces dépenses ne soient pas accompagnées d'objectifs et d'indicateurs autres que financiers. **Dès lors qu'elles concourent à part presque égale à la mise en œuvre d'une politique publique, elles doivent faire l'objet d'une analyse en termes de performance.** Les informations actuellement disponibles dans le projet annuel de performances apparaissent, à ce titre, clairement insuffisantes.

Vos rapporteurs spéciaux seront donc particulièrement attentifs aux analyses et aux résultats de la revue de l'ensemble des dépenses fiscales qui doit être conduite par l'Inspection générale des finances au cours des prochains mois.

C. UNE BAISSSE EN TROMPE L'ŒIL DES ETPT QUI S'EXPLIQUE PAR LA CRÉATION DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Le nombre d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) diminue de près de 26 % en 2010, passant de 14.051 à 10.358. Cette baisse significative s'explique par le transfert massif de crédits de personnels, équivalents à **3.667 ETPT**, aux agences régionales de santé qui deviennent des opérateurs de l'Etat. Ce chiffre correspond, selon le projet annuel de performances, « *à la consommation en ETPT durant la période minimale de juillet à décembre 2010 des personnels rejoignant les ARS* ». Au total, en année pleine, le Gouvernement estime que 7.466 ETPT devraient être nécessaires au bon fonctionnement des ARS.

Cette réduction du plafond des ETPT se traduit, au sein du programme « Conduite et soutien des politiques des politiques sanitaires et sociales », par **un mouvement de crédits du titre 2 (personnel) vers le titre 3 (fonctionnement) pour permettre le versement aux ARS des subventions nécessaires au paiement des rémunérations de leur personnel. La baisse des ETPT de la mission n'est donc qu'un trompe l'œil puisqu'elle ne s'accompagne pas d'une diminution des crédits mais d'un changement de leur nature.** En revanche, les ARS, en tant qu'opérateurs de l'Etat, se voient appliquer un plafond d'emplois spécifique, conformément à l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008. Vos rapporteurs spéciaux veilleront à ce qu'il soit respecté.

D. LE PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES EST DÉPASSÉ D'ENVIRON 735 MILLIONS D'EUROS

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 1^{er} février 2009 avait inscrit un montant prévisionnel, pour 2010, de 11,34 milliards d'euros de dépenses au titre de la présente mission. Ce plafond est dépassé de 734,7 millions d'euros.

En effet, le Premier ministre a autorisé trois dépassements :

- sur le programme « Lutte contre la pauvreté », 434 millions d'euros sont prévus afin de garantir l'équilibre financier du Fonds national des solidarités actives ;

- sur le programme « Handicap et dépendance », 260 millions d'euros permettent de financer le surplus de charges témoignant d'une sous-évaluation des besoins en 2008 et en 2009 au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », 40,7 millions d'euros viennent compenser un effet volume plus important que prévu, en 2009 et en 2010, au titre de l'allocation parent isolé (API).

La lettre-plafond justifie ces augmentations par le fait que la « *crise économique et financière, touchant en premier lieu les personnes déjà vulnérables, a mis en cause la soutenabilité de la mission, rendant nécessaire la majoration de certaines prestations sociales* ».

Vos rapporteurs spéciaux notent également que l'AAH que l'API ont, par le passé, régulièrement fait l'objet d'une sous-estimation de leur nombre réel de bénéficiaires en loi de finances initiale, contraignant ainsi le Gouvernement à opérer des régularisations.

II. EXAMEN DES CINQ PROGRAMMES

A. « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE SUR-BUDGÉTISATION AVÉRÉE

Le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » **rassemble 1.684,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, très inégalement répartis entre deux actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
1	Revenu de solidarité active	555.362.856	1.674.500.000
2	Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	10.080.000	10.000.000
P 304	Lutte contre la pauvreté	565.442.856	1.684.500.000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » constitue, en outre, le programme support au présent programme. **Il apparaît, qu'à ce titre, le programme 124 contribue à hauteur de 2,07 millions d'euros au programme « Lutte contre la pauvreté »**. Ce montant est en augmentation de 30 % par rapport à l'année 2009 du fait d'une étude spécifique sur le RSA, qui sera conduite en 2010.

1. Plus de 99 % des crédits constituent la contribution de l'Etat au Fonds national des solidarités actives

a) *Le FNSA finance le « RSA activité » et l'Allocation personnalisée de retour à l'emploi*

Le RSA vise à améliorer les dispositifs actuels d'incitation des allocataires des 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.

Le RSA garantit un revenu minimum à ses bénéficiaires. Un allocataire sans activité reçoit un « montant forfaitaire » qui correspond au RMI. Lorsqu'il reprend une activité son revenu minimum correspond à l'addition de ce montant forfaitaire et d'une fraction de ses revenus professionnels. On distingue ainsi deux niveaux de RSA : un RSA de base ou « RSA socle » et un « RSA activité », précédemment appelé « RSA chapeau ».

Le « RSA socle », qui correspond, comme on vient de le voir, à l'ancien RMI, intègre également l'ex-allocation de parent isolée (API). Le RSA de base des parents isolés est alors « majoré » pour tenir compte de leur situation de famille. Ce schéma ne vaut, pour l'instant, que pour la métropole. Le RSA devrait être généralisé outre-mer au 1^{er} janvier 2011.

Les financeurs des deux niveaux de RSA sont différents. Les conseils généraux supportent la charge du RSA de base, éventuellement majoré, **tandis que l'Etat, à travers le Fonds national des solidarités actives (FNSA), finance le « RSA activité ».**

Trois exemples simples sur le RSA

Posons l'hypothèse que le montant forfaitaire ou « revenu minimum garanti » (RMG) est fixé à 100 euros. Tout allocataire, avec ou sans activité, est assuré de percevoir ce montant.

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

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

Conformément au principe du RSA son revenu minimum doit augmenter.

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

Au titre du « RSA activité », le FNSA lui verse donc 62 euros.

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

Son revenu minimum correspond au RMG + 62 % de ses revenus professionnels, soit 132,5 euros.

Le conseil général lui verse 50 euros au titre du « RSA socle » afin d'atteindre le seuil du RMG. Le FNSA lui verse, pour sa part, 32,5 euros au titre du « RSA activité ».

Le tableau ci-dessous retrace les **dépenses prévisionnelles du FNSA :**

(en millions d'euros)

FNSA	Prévision 2009 révisée	Prévision 2010
« RSA activité »	1.450	2.900
APRE	75	150
Frais de gestion	100	77
Total dépenses	1.625	3.127

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le FNSA contribue également au financement de l'Allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE). Cette allocation nouvelle vise à lever les obstacles à la reprise d'emploi en contribuant à la prise en charge d'une partie des coûts qui lui sont associés : mobilité, garde d'enfant, examen du permis de conduire, etc. L'APRE a réellement vocation à être une **allocation personnalisée**, attribuée au cas par cas en fonction d'une demande précisément identifiée.

Enfin, une partie des dépenses du FNSA permettent de couvrir les **frais de gestion du RSA**. En effet, la mise en place du revenu de solidarité active a constitué un surcroît de travail pour les caisses d'allocation familiales (CAF) qui gèrent le dispositif (traitement des dossiers, versement de l'allocation). En raison du pic d'activité du fait de la généralisation du RSA, les frais de gestion sont plus élevés en 2009 (100 millions d'euros) qu'en 2010 (77 millions d'euros).

b) Le FNSA est alimenté par une taxe affectée et par une contribution d'équilibre de l'Etat

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu **qu'une taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement alimente le FNSA**. Par ailleurs, l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *l'Etat assure l'équilibre du fonds national des solidarités actives en dépenses et en recettes* ». L'Etat est donc le garant de l'équilibre du Fonds. A ce titre, le FNSA a reçu une contribution de 555,4 millions d'euros en 2009 et le projet de loi de finances pour 2010 prévoit d'apporter au FNSA une dotation de 1.674,5 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

Prévisions de recettes du FNSA en 2009 et en 2010

(en millions d'euros)

FNSA	Prévision 2009 révisée	Prévision 2010
Dotation de l'Etat	555,4	1.674,5
Contribution de 1,1 %	1.136	1.287
Report trésorerie	0	165
Total recettes	1.691,4	3.126,5

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

La contribution additionnelle de 1,1 % devait initialement abonder le Fonds à hauteur de 1.432 millions d'euros en 2009. La dégradation de l'économie mondiale a toutefois conduit à revoir ce chiffre à la baisse. La dernière prévision a été effectuée par la Commission des comptes de la

sécurité sociale dans son rapport remis au début du mois d'octobre 2009. Elle estime que la contribution devrait rapporter **1.136 millions d'euros, soit une baisse de près de 300 millions** par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2009.

La diminution des produits de la contribution de 1,1 % devrait normalement conduire à un déficit prévisionnel du FNSA de l'ordre de 100 millions d'euros. Le Gouvernement a toutefois indiqué à vos rapporteurs spéciaux que **le FNSA devrait être excédentaire du fait d'une montée en charge du RSA plus lente que prévu en 2009**. Sur ce point, pourtant, le Gouvernement s'est contenté de transmettre des « ordres de grandeur » à vos rapporteurs spéciaux. Le solde positif du FNSA en 2009 ainsi révisé serait de 500 à 600 millions d'euros, ce que vos rapporteurs spéciaux contestent par ailleurs, comme nous le verrons ci-dessous.

Ce solde positif permettrait notamment de financer l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans comme l'a annoncé le Président de la République le 29 septembre dernier. Cet élargissement du périmètre du RSA pourrait concerner 160.000 jeunes, ayant travaillé deux ans sur les trois dernières années, pour un montant total de 250 millions d'euros.

2. La prévision de dépense en 2010 au titre du « RSA activité » apparaît surestimée

Comme on vient de le voir, le Gouvernement prévoit que le FNSA **dépensera 3.127 millions d'euros pour remplir ses missions en 2010**.

(en millions d'euros)

FNSA	Prévision 2010
« RSA activité »	2.900
APRE	150
Frais de gestion	77
Total dépenses	3.127

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Vos rapporteurs spéciaux n'adhèrent pas à cette prévision. En effet, d'après les informations qu'ils ont obtenues auprès du Gouvernement, le montant mensuel moyen de « RSA activité » versé en rythme de croisière serait de 109 euros. Si ce montant est rapporté au tableau ci-dessus, cela signifie que le Gouvernement estime que le « RSA activité » bénéficiera chaque mois à environ 2.220.000 personnes.

Les premiers travaux de la Direction du trésor et de la politique économique¹ prévoyaient que 1,8 million de ménages seraient allocataires du RSA activité en rythme de croisière. Cette cible a été relevé par le Gouvernement et le « RSA activité » pourrait concerner jusqu'à 2.100.000 personnes. Le chiffre ayant servi de base de calcul à l'évaluation des bénéficiaires du RSA en 2010 reste supérieur de 120.000 unités à cette dernière estimation.

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc que le Gouvernement effectue sa prévision budgétaire en considérant que la totalité, et même au-delà, des personnes potentiellement bénéficiaires toucheront effectivement le « RSA activité » dès le 1^{er} janvier 2010.

Cette méthode semble tout à fait irréaliste. De fait, le cabinet de M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a confirmé que l'objectif était d'atteindre 90 % de la cible d'ici juin 2010. Au 1^{er} septembre 2009, 360.000 personnes étaient bénéficiaires du « RSA activité », soit moins de 20 % de la cible. L'objectif du Gouvernement apparaît donc pour le moins ambitieux pour ne pas dire très volontariste, notamment au regard de précédentes montées en charge d'allocations sociales². Compte tenu de l'expérience acquise avec d'autres prestations sociales, la montée en charge du dispositif pourra être considérée comme terminée une fois atteint le seuil de 90 %.

Pour autant, même en adhérant à l'hypothèse du Gouvernement, soit 90 % de la cible atteinte d'ici juin 2010, le Fonds apparaît encore largement sur-doté. Sous cette hypothèse, vos rapporteurs spéciaux ont en effet calculé que, en période de croisière, 206 millions seraient nécessaires chaque mois pour financer le « RSA activité », soit pour une année entière, 2.472 millions d'euros.

Hypothèses et modalités de calcul des crédits nécessaires pour financer le « RSA activité » en 2010

Quatre hypothèses du Gouvernement sont retenues :

- le montant moyen du « RSA activité » versé est de 109 euros ;
- l'ensemble des bénéficiaires potentiels est estimé à 2.100.000 ;
- en rythme de croisière, 90 % des bénéficiaires potentiels seront rentrés dans le dispositif, soit 1.890.000 personnes ;
- cette cible serait atteinte d'ici juin 2010.

$$1.890.000 \times 109 = 206.010.000$$

¹ Pour une synthèse, voir Trésor-Eco n° 61, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », juillet 2009.

² A titre d'exemple, après un an de montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie, seule 70 % de la cible avait été atteinte.

Chaque mois, en période de croisière, le « RSA activité » **coûterait donc 206 millions d'euros**. Pour une année pleine, le dispositif s'élèverait à 2.472 millions d'euros auquel il faut désormais ajouter 250 millions d'euros pour financer l'extension du RSA aux jeunes actifs.

La dépense afférente au second semestre 2010 atteindrait donc 1.236 millions d'euros (6 x 206 millions).

Pour le premier semestre, vos rapporteurs spéciaux retiennent l'hypothèse que le montant moyen versé est supérieur à 109 euros, comme cela a pu être constaté depuis le début de la montée en charge. En effet, les premiers bénéficiaires à être entrés dans le dispositif correspondent à ceux qui y avaient financièrement le plus intérêt. Au 1^{er} septembre 2009, le niveau moyen de RSA versé est ainsi de 180 euros.

Pour effectuer une prévision réaliste, il convient de retenir un montant dégressif du niveau moyen de RSA versé : **à mesure que le nombre de bénéficiaires augmente, le montant moyen versé diminue.** Vos rapporteurs spéciaux ont fait le choix de retenir une diminution régulière et linéaire de ce montant, jusqu'au montant de 109 euros.

De même, pour le nombre de bénéficiaires, vos rapporteurs spéciaux retiennent une montée en charge régulière et linéaire, étant donné que 20 % de la cible sont atteints au 1^{er} septembre 2009 et que 90 % le seront d'ici le 30 juin 2010.

Au regard des hypothèses retenues, on obtient, pour le premier semestre 2010, le tableau de montée en charge suivant :

	1 ^{er} janvier	1 ^{er} février	1 ^{er} mars	1 ^{er} avril	1 ^{er} mai	1 ^{er} juin
Pourcentage de la cible atteint	48 %	55 %	62 %	69 %	76 %	83 %
Nombre de bénéficiaires	1.008.000	1.155.000	1.302.000	1.449.000	1.596.000	1.743.000
Niveau moyen de RSA versé	151,6 €	144,5 €	137,4 €	130,3 €	123,2 €	116,1 €
Coût du dispositif	152.812.800 €	166.897.500 €	178.894.800 €	188.804.700 €	196.627.200 €	202.362.300 €

Source : calculs de la commission des finances

Ce tableau de montée en charge est cohérent avec les estimations du Gouvernement qui considère que 50 % de la cible sera atteinte en janvier 2010.

Pour connaître, le montant total des dépenses du FNSA pour l'année 2010, il suffit d'effectuer l'addition suivante :

- coût du RSA pour le premier semestre (tableau ci-dessus) : **1.086,4 millions d'euros** ;
- coût du RSA pour le second semestre : **1.236 millions d'euros** ;
- coût de l'extension du RSA aux jeunes actifs : **250 millions d'euros** ;

- coût de l'APRE : **150 millions d'euros** ;

- frais de gestion : **77 millions d'euros**.

Ainsi, sous des hypothèses prudentes, **vos rapporteurs spéciaux évaluent l'ensemble des dépenses du FNSA, en 2010, à 2.799,4 millions d'euros, ce qui équivaut à une différence de 327,6 millions d'euros avec l'estimation du Gouvernement.**

Vos rapporteurs spéciaux établissent le coût du « **RSA activité** » seul à **2.322,4 millions d'euros (hors « RSA jeunes »)**. Cette somme est elle aussi **relativement éloignée du chiffre de 2.900 millions d'euros inscrit dans le projet annuel de performances.**

3. Les recettes du FNSA en 2010 seront également supérieures à la prévision du fait d'un solde largement excédentaire en 2009

Deux effets jouent en sens contraire sur le solde du FNSA en 2009. Du côté des recettes, la crise affecte les rentrées fiscales et le rendement de la contribution de 1,1 % qui alimente le FNSA devrait être moindre qu'attendu. Du côté des dépenses, la montée en charge du dispositif s'est révélée plus lente que prévu puisque seulement 20 % de la cible des bénéficiaires potentiels a été atteinte au 1^{er} septembre 2009. Ce second effet devrait néanmoins être très supérieur au premier.

Sur la base de ce constat, le solde excédentaire devrait être très supérieur au montant de 165 millions d'euros initialement prévu. Le Gouvernement a notamment avancé le chiffre de 500 à 600 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux jugent toutefois que le solde sera supérieur à 750 millions d'euros.

a) Une montée en charge plus lente que prévu : une dépense prévisible d'environ 800 millions d'euros en 2009

Sous les mêmes hypothèses que celles retenues ci-dessus pour calculer le coût du « **RSA activité** » pour le premier semestre 2010, on obtient, pour le dernier trimestre 2009, le tableau ci-dessous :

	1^{er} octobre	1^{er} novembre	1^{er} décembre
Pourcentage de la cible atteint	27 %	34 %	43 %
Nombre de bénéficiaires	567.000	714.000	903.000
Niveau moyen de RSA versé	172,9 €	165,8 €	158,7 €
Coût du dispositif	98.034.300 €	118.381.200 €	143.306.100 €

Source : calculs de la commission des finances

Le Fonds a d'ores et déjà dépensé un peu moins de 300 millions d'euros au 1^{er} octobre 2009. Par conséquent, **sur l'ensemble de l'année 2009,**

le FNSA serait donc amener à dépenser 659,7 millions d'euros au titre du « RSA activité ».

Le Fonds porte deux autres dépenses : les frais de gestion du dispositif et l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE).

Les frais de gestion s'élèvent, pour 2009, à 100 millions d'euros sur lesquels le Fonds ne possède pas de marge de manœuvre.

En revanche, jusqu'à présent, l'engagement de dépenses au titre de l'APRE s'est révélé beaucoup plus faible que prévu. D'après les données transmises à vos rapporteurs spéciaux, au 1^{er} octobre 2009, seuls 16 millions d'euros avaient été engagés sur les 75 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2009. Il semble peu probable que l'ensemble de cette enveloppe soit consommée d'ici la fin de l'année. L'objectif de son utilisation à hauteur de 50 %, soit près de 40 millions d'euros, apparaît déjà ambitieux.

Les dépenses du Fonds pour 2009 seraient ainsi de 799,7 millions d'euros, répartis de la façon suivante :

- « RSA activité » : 659,7 millions d'euros ;
- frais de gestion : 100 millions d'euros ;
- APRE : 40 millions d'euros (hypothèse haute).

b) Des recettes en baisse mais suffisantes

Au titre de sa participation, **l'Etat a déjà versé au FNSA 420 millions d'euros sur les 555,4 millions votés en LFI pour 2009**. La différence sera éventuellement transférée au Fonds en fin d'année s'il n'est pas à l'équilibre.

Cette décision dépendra des recettes définitives du Fonds en 2009 qui demeurent incertaines. En effet, la part de la contribution de 1,1 % relative aux revenus du patrimoine est prélevée par l'Etat fin novembre tandis que la part relative aux revenus de placement est prélevée tout au long de l'année.

La Commission des comptes de la sécurité sociale **a cependant évalué le rendement total de la contribution à 1.136 millions d'euros pour 2009**. Les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux auprès des services du Ministère du Budget laissent entendre que cette prévision sera proche de la réalité. En l'état actuel de la conjoncture économique, aucune raison nouvelle n'incite à la revoir, une fois encore, à la baisse.

Les recettes totales du Fonds en 2009 devraient donc représenter 1.556 millions d'euros.

c) Le solde d'exécution du FNSA en 2009 pourrait s'élever à plus de 750 millions d'euros

Au total, compte tenu des données exposées ci-dessus, **le solde excédentaire du FNSA pourrait s'élever à 756,3 millions d'euros pour**

l'année 2009¹. Ce solde va constituer une recette au titre de l'année 2010. Malgré une recette fiscale plus faible qu'espérée en 2009, la montée en charge beaucoup plus lente que prévu a conduit à bouleverser l'équilibre voté en loi de finances pour 2009.

Le solde excédentaire initialement retenu dans le PLF pour 2010 était de 165 millions d'euros, soit une différence de 591,3 millions d'euros avec l'estimation de vos rapporteurs spéciaux.

4. Sur la base d'estimations prudentes, les crédits du programme pourraient donc être réduits de 500 millions d'euros par rapport aux montants demandés pour 2010

Vos rapporteurs spéciaux ont montré d'une part que le budget du FNSA en 2010 apparaissait sensiblement surestimé, d'autre part que le Fonds dégagera en 2009 un solde excédentaire particulièrement élevé qui sera reporté en 2010. Sur la base de ces calculs, il est possible de connaître la contribution que l'Etat doit apporter au FNSA en 2010 pour que celui-ci soit en équilibre.

Les recettes prévisionnelles du Fonds comprennent à la fois les produits de la contribution de 1,1 % estimés, en 2010, à 1.181 millions d'euros et le report du solde excédentaire de 2009.

Reste à financer = dépenses 2010 – recettes 2010
Reste à financer = dépenses 2010 – (contribution 1,1 % + solde 2009)
Reste à financer = 2.799,4 – (1.181 + 756,3)
Reste à financer = 862,1 millions d'euros

Pour que le Fonds soit en équilibre, l'Etat doit abonder son budget à hauteur de 862,1 millions d'euros.

Le tableau d'équilibre du FNSA en 2010 serait alors le suivant :

(en millions d'euros)

Dépenses FNSA	2.799,4	Recettes FNSA	2.799,4
Dont RSA activité	2.572,4	Dont budget de l'Etat	862,1
Dont APRE	150	Dont contribution sociale	1.181
Dont frais de gestion	77	Report de 2009	756,3

Source : calculs de la commission des finances

Vos rapporteurs spéciaux notent **une différence de 812,4 millions d'euros** entre la contribution de l'Etat au FNSA initialement prévue par le

¹ Recettes – Dépense = Solde $\Leftrightarrow 1.556\text{M€} - 799,7\text{M€} = + 756,3\text{M€}$

PLF, soit 1.674,5 millions d'euros, et celle qu'ils évaluent, soit 862,1 millions d'euros.

Par conséquent, vos rapporteurs spéciaux **vous proposeront d'adopter un amendement visant à réduire les crédits de ce programme de 500 millions d'euros**. Ce montant ne prend pas en compte l'intégralité de la différence constatée. En effet, dès lors que les calculs présentés ci-dessus ne sont que prévisionnels et que, de surcroît, une incertitude pèse encore sur les recettes du FNSA en 2009, il convient de respecter un impératif de prudence. Pour ces raisons, vos rapporteurs spéciaux souhaitent laisser un volant de crédits au FNSA.

Si, le 25 novembre prochain¹, le rendement de la contribution de 1,1 % devait se révéler sensiblement inférieur à l'hypothèse retenue, vos rapporteurs spéciaux se réserveraient, avec l'accord de votre commission des finances, la possibilité de réviser ce montant, voire même de proposer de retirer l'amendement.

Il convient toutefois de noter que le vote d'un tel amendement **ne portera en aucun cas préjudice au FNSA et, plus généralement, au financement du RSA**. En effet, l'Etat a l'obligation légale que le Fonds soit en équilibre. S'il apparaît, en fin d'exécution, que le solde du FNSA est négatif, la loi de finances rectificative apportera le complément budgétaire pour atteindre l'équilibre.

¹ Date à laquelle, la part « patrimoine » de la contribution de 1,1 % sera encaissée par l'Etat. Pour mémoire, cette part représente 40 % de la totalité des produits de la contribution.

Contrôle budgétaire sur la mise en place du RSA

Travaux de la mission et bilan d'étape

Vos rapporteurs spéciaux ainsi que Mme Bernadette Dupont, membre de la commission des affaires sociales, ont débuté, en avril dernier, un contrôle budgétaire relatif à la mise en place du RSA. Ce contrôle devrait se poursuivre au cours de l'année 2010.

Les membres de la mission de contrôle ont d'ores et déjà effectué plusieurs auditions et deux déplacements :

Mercredi 1^{er} avril 2009

Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président, Hervé Drouet, directeur et Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales, de la caisse nationale des allocations familiales.

Audition de M. Yves Bonnet, inspecteur général des finances, de Mme Isabelle Yeni, inspectrice générale des affaires sociales, de M. Romain Dubois, inspecteur des finances et M. Hervé Leost, inspecteur des affaires sociales, auteurs du rapport de la mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le revenu de solidarité active.

Mardi 7 avril 2009

Audition de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse.

Mardi 5 mai 2009

Audition de M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi.

Mardi 9 juin 2009

Visite de la Caf de Seine Saint-Denis :

Audition de M. Belmounes, directeur général, M. Tourbin, président du conseil d'administration, Mme Lorenzi, agent comptable, Mme Choquer-Marchand, directrice de l'action sociale, Mme Dalfin, directrice des prestations, et Mme Puget, sous-directrice des prestations de la caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis et de M. Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la caisse nationale d'allocations familiales

Lundi 12 juin 2009

Audition de M. René-Paul Savary, président de la commission « insertion et cohésion sociale » de l'Assemblée des départements de France

Mercredi 24 juin 2009

Déplacement dans les Bouches-du-Rhône.

Visite de Pôle Emploi :

Audition de Mme Catherine d'Hervé, directrice régionale, et de M. Alain Bos, directeur territoriale des Bouches-du-Rhône de Pôle emploi.

Visite de la caisse d'allocations familiales :

Audition de MM. Jean-Charles Slama, directeur, Denis Callewaert, directeur chargé de l'évaluation et Laurent Azouley, responsable du département audit de gestion de la caisse d'allocations familiales.

Audition de M. Jean-Noël Guérini, Président du conseil général.

Un premier bilan laisse apparaître les constats suivants :

- les CAF ont dû affronter un pic d'activité intense à compter de la généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009, ce qui a eu pour conséquence d'allonger le délai de traitement des dossiers et d'en augmenter le stock ;

- la compatibilité des systèmes d'information entre les conseils généraux et les CAF s'est parfois révélée défectueuse ;

- les conseils généraux affrontent un niveau croissant de contestation des décisions des CAF, notamment en ce qui concerne le « RSA activité », ce qui se traduit par des coûts de gestion importants ;

- le traitement des dossiers des agriculteurs non salariés a soulevé plusieurs difficultés, notamment parce qu'il est délicat de connaître le revenu d'activité disponible ;

- en matière d'indus, la responsabilité du recouvrement n'est pas toujours bien établie entre les CAF et les conseils généraux ;

- la gestion de l'APRE s'est révélée déficiente tant au niveau national, par Pôle emploi, qu'au niveau local où les opérateurs gestionnaires de ces crédits ont été désignés très tardivement. Les conseils généraux ont notamment regretté une certaine timidité dans l'attribution de cette allocation ayant parfois l'impression qu'il s'agit « *d'une enveloppe de crédits fictive* ».

En 2010, compte tenu de la conjoncture économique actuelle, vos rapporteurs spéciaux examineront tout particulièrement l'impact du RSA sur la reprise d'une activité par les bénéficiaires.

5. Des incertitudes pèsent sur le budget 2011

a) Le « RSA jeunes » : quelles modalités de financement à partir de 2011 ?

Le 29 septembre 2009, le Président de la République a annoncé l'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans qui ont travaillé au moins deux ans (soit 3.600 heures) sur les trois dernières années.

Le dispositif juridique du « RSA jeunes » est prévu par un article rattaché à la présente mission adoptée, à l'initiative du Gouvernement, par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a précisé que les étudiants de moins de 25 ans dont l'activité professionnelle prévaut sur les études auraient accès au RSA pour compléter leurs revenus du travail dans les mêmes conditions que les autres jeunes actifs. En revanche, les autres étudiants ne bénéficieraient pas de la

mesure. Les apprentis en contrat-apprentissage seraient également concernés, dès lors qu'ils rempliraient la condition d'activité préalable.

Il convient surtout de noter que cette extension constitue une dépense entièrement nouvelle. En 2008, lors du vote de la loi généralisant le RSA, le Gouvernement avait indiqué que celui-ci était neutre pour le budget de l'Etat. Les dépenses induites devaient être couvertes par la création de la taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et des produits de placement. Or, **cette mesure devrait concerner 160.000 jeunes, dont 120.000 en emploi, pour un coût de 250 millions d'euros en année pleine.** Par ailleurs, l'année 2010 va constituer une année de montée en charge de ce nouveau dispositif et il est peu probable que la totalité de cette enveloppe soit consommée.

En 2010, par exception, le FNSA financera à la fois le « RSA socle » que le « RSA chapeau ». En revanche, le Gouvernement n'a pas précisé les modalités de financement du « RSA jeunes » à partir de 2011.

b) Le RSA sera-t-il étendu à l'outre-mer ?

Conformément à la loi du 1^{er} décembre 2008, le RSA est étendu aux départements d'outre-mer à compter du 1^{er} janvier 2011, au plus tard. Toutefois, malgré des demandes répétées de vos rapporteurs spéciaux, le Gouvernement n'a pas été en mesure d'apporter des informations précises sur cette question. Aucune prévision budgétaire ne leur a été transmise.

Devant ce manque d'informations, vos rapporteurs spéciaux peuvent douter de l'intention du Gouvernement de réellement appliquer le RSA dans les départements d'outre-mer. Ils souhaitent donc connaître ses intentions sur ce point.

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

Le programme porte également **10 millions d'euros de crédits au titre des expérimentations sociales**, en très légère baisse par rapport à 2009.

Ces crédits viennent **essentiellement alimenter le Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (8 millions d'euros)**. Ils servent également à subventionner les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (880.000 euros), des organismes nationaux et locaux d'économie sociale (820.000 euros), ainsi que 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, surtout, l'efficacité de ces crédits.** Nonobstant, la stabilité 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) **1.674,5 millions d'euros sont demandés pour financer le « RSA activité »**, via le Fonds national des solidarités actives.

2) Sur la base des calculs effectués par vos rapporteurs spéciaux, la dotation de l'Etat au FNSA devrait s'élever à 862,1 millions d'euros, **soit une différence de 812,4 millions d'euros par rapport aux crédits demandés en PLF**. Cet écart s'explique :

- par une **prévision de dépenses inférieure de 327,6 millions d'euros** à celle mentionnée dans le PLF ;

- par une **augmentation de recettes de 484,8 millions d'euros**, du fait d'un report du solde excédentaire de 2009 largement supérieur à la prévision initiale, et malgré une diminution des produits de la contribution fiscale affectée au FNSA.

3) Adoptant une attitude prudente à l'égard des hypothèses sur lesquelles se fondent leurs estimations, **vos rapporteurs spéciaux vous proposent donc d'adopter un amendement visant à réduire la dotation du FNSA de 500 millions d'euros, ce qui viendrait réduire d'autant le déficit de l'Etat**.

4) Le programme finance également des expérimentations sociales, pour un montant de l'ordre de 10 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux approuvent la stabilité de ces crédits tant le projet annuel de performances annexé au projet de loi se monte lacunaire sur l'intérêt des actions menées dans ce cadre.

B. « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME EN SURSIS ?

Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble **408 millions d'euros, répartis en trois actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
1	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	15.587.481	14.577.268
2	Soutien en faveur des familles monoparentales	601.479.989	164.210.000
3	Protection des enfants et des familles	219.390.665	228.776.009
P 106	Actions en faveur des familles vulnérables	836.458.135	407.563.277

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » constitue le programme support au présent programme. **Il apparaît, qu'à ce titre, le programme 124 contribue à hauteur de 40,65 millions d'euros au programme « Actions en faveur des familles vulnérables »**, ce qui constitue une augmentation de près de 46 % par rapport à 2009. Cette hausse sensible s'explique par la difficulté d'application de la comptabilité analytique dans les services déconcentrés. En effet, les agents sont affectés à de nombreuses tâches et il est parfois délicat d'estimer le temps respectif qu'ils passent spécifiquement sur celles relevant du présent programme.

1. Une diminution significative des crédits du fait de la disparition progressive de l'API

Avec la généralisation du RSA en métropole, **l'allocation parent isolé (API) a disparu pour être intégrée au RSA**. Désormais, celui-ci peut être majoré pour tenir compte de la situation familiale des parents isolés. Cette majoration est à la charge des départements suite au transfert de compétences opéré par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion. Par conséquent, **ce programme enregistre une diminution significative de 73 % des crédits de son action 2** (« Soutien en faveur des familles monoparentales »). Pour cette action, le budget passe de

601,5 millions d'euros en 2009 à 164,2 millions d'euros en 2010. Sur le programme, l'ensemble des crédits diminuent de 51,28 %.

Le RSA n'ayant pas été généralisé outre-mer, l'action 2 de ce programme finance encore, et jusqu'au 1^{er} janvier 2011, les prestations d'API pour les départements d'outre-mer. **L'API stricto sensu compte pour 154,58 millions d'euros.** Par ailleurs, les allocataires ultra-marins de l'API bénéficient encore **des mécanismes d'intéressement liés à cette prestation pour un coût budgétaire de 6,24 millions d'euros.**

Vos rapporteurs spéciaux saluent l'effort mené pour dégager des économies sur cette action. Le projet annuel de performances évalue un tel gain à 4,1 millions d'euros. La lutte contre la fraude constitue l'instrument principal de ces économies.

Il convient de noter que l'action 2 comprend également **7,48 millions d'euros de crédits destinés à maintenir les mécanismes du RSA expérimental lorsque ceux-ci se révélaient plus favorables aux bénéficiaires que l'actuel RSA socle majoré.** Conformément à la loi du 1^{er} décembre 2008, ces « clauses de faveur » s'éteindront au 31 mai 2010.

Vos rapporteurs spéciaux précisent en outre que le PLF pour 2010 comporte une disposition¹ visant à compenser l'intégration de l'API dans le « RSA socle », qui est servi par les conseils généraux.

Modalités de compensation aux conseils généraux du transfert de charges du fait de l'intégration de l'API dans le « RSA socle »

Aux termes de l'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, les charges supplémentaires résultant de l'extension de compétences *« sont intégralement compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances »*, la compensation s'opérant, *« à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures »*.

L'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 dispose que les départements se voient attribuer une fraction des produits de la TIPP en vue de compenser les charges qui leur sont transférées et fixe les modalités de la compensation.

Au titre de l'année 2009, la compensation versée aux départements correspond :

- à la moitié des prévisions de dépenses exposées en 2008 dans ces mêmes départements au titre de l'API ;
- diminuées de la moitié des prévisions de dépenses exposées en 2008 au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire applicables à l'API ;

¹ Article 19 du projet de loi de finances pour 2010.

- diminuées de la moitié des prévisions de dépenses incombant, en 2008, aux départements au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire applicable au RMI.

Le montant global de la compensation à verser aux départements en 2009 avait ainsi été évalué à 322 millions d'euros.

L'article 51 de la loi de finances pour 2009 a donc attribué aux conseils généraux une fraction de tarif de TIPP de montant équivalent à 322 millions d'euros, dont le produit est réparti entre eux au prorata des dépenses d'API minorées des dépenses d'intéressement qu'ils supportent.

Deux ajustements sont, par ailleurs, prévus :

- la fraction de tarif de TIPP sera corrigée au vu des montants définitifs de dépenses exécutées en 2008 au titre de l'API et de l'intéressement lié au RMI et à l'API : c'est l'objet de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2010.

- la compensation sera ajustée, en loi de finances pour 2011, au vu des comptes administratifs des départements pour l'année 2009.

Au titre des années suivantes, l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 dispose que **la compensation est ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010** en faveur des bénéficiaires du RSA majoré. Cet ajustement sera inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes, c'est-à-dire la **loi de finances pour 2012**.

Préalablement à cet ajustement définitif, la Commission consultative sur l'évaluation des charges sera consultée :

- en 2010, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension des compétences des départements ;

- en 2011, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de cette extension de compétences et sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux.

2. L'action 3 « Protection des enfants et des familles » : une action « fourre-tout » sans axe structurant

L'action 3 « Protection des enfants et des familles » rassemble **228,8 millions d'euros de crédits**. Avec la disparition progressive de l'API, cette action devient **la plus importante du programme**. En 2010, elle constitue près de 56,1 % de l'enveloppe globale, contre 26,2 % en 2009.

Elle recouvre le financement de l'Agence française de l'adoption, de la lutte contre la maltraitance et de la protection juridique des majeurs à la charge de l'Etat. L'intitulé de l'action apparaît inapproprié pour englober l'ensemble de ces mesures qui n'ont, de surcroît, aucun lien entre elles. Il convient d'ajouter que la protection juridique des majeurs compte pour 97 % des crédits de l'action alors même qu'elle est sans lien avec la « protection des enfants et des familles ».

a) La protection juridique des majeurs : la réforme de 2007 allège les charges de l'Etat

Le statut de la protection juridique des majeurs a été fixé par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette réforme a permis une substantielle réduction des charges de l'Etat pour l'exercice 2009. Celui-ci ne finance plus en effet que les mesures pour les personnes qui ne perçoivent pas de prestations sociales ainsi que les mesures de tutelle, curatelle pour celles percevant une prestation sociale à la charge du département (RMI-API ou RSA, APA, PCH). Pour 2010, le coût de ce dispositif s'élève à **222,2 millions d'euros pour 190.258 mesures financées sur un total de 475.476, soit près de 40 % de l'ensemble** (le reste étant pris en charge par les départements et la sécurité sociale).

Le projet annuel de performances note que « *l'augmentation du nombre de mesures avec la mise en œuvre de la réforme se limite, en 2010, à 2,7 % au lieu de 6,9 % à dispositif constant* ». Vos rapporteurs spéciaux se félicitent des économies générées par la mise en place de cette réforme.

b) La subvention de l'Etat à l'Agence française de l'adoption est stable

L'Agence française de l'adoption (AFA) est un opérateur de l'Etat, constitué sous forme de groupement d'intérêt public, qui a pour mission d'être un intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans.

La dotation que lui verse l'Etat est **stable à 3,76 millions d'euros**.

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que les préconisations du rapport de contrôle budgétaire¹ qu'ils ont effectué conjointement avec Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, sont progressivement mises en œuvre. A ce titre, l'Agence se dotera d'une comptabilité analytique en 2010 et une convention d'objectifs et de gestion (COG) est en cours de signature entre l'Etat et l'AFA.

Au regard de son budget, le fonds de roulement de l'Agence apparaît toujours élevé (2,2 millions d'euros). Sa réduction progressive est prévue dans le cadre de la COG. En 2010, il servira notamment à financer le déséquilibre, de l'ordre de 250.000 euros, prévu entre les dépenses et les recettes.

c) Les crédits visant à protéger l'enfance en danger sont en légère hausse

Le **GIPED** (groupement d'intérêt public Enfance en danger) bénéficie **d'une subvention de 2,2 millions d'euros**, en légère hausse, permettant de faire fonctionner le Service nationale téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et l'Observatoire nationale de l'enfance en danger (ONED). Comme le note la Cour des comptes², « *la dépense en faveur de la*

¹ Rapport n° 236 (2008-2009) sur l'agence française de l'adoption.

² Cour des comptes, « La protection de l'enfance », octobre 2009.

protection de l'enfance correspond à des crédits très limités, mal individualisés, dans un programme disparate ».

Sur cette question, vos rapporteurs spéciaux regrettent tout particulièrement la décision du Gouvernement de ne pas mettre en place le Fonds national de protection de l'enfance (FNPE), pourtant prévu par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. L'objet du FNPE est de « *compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi [...] et de favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection* ». La charge financière correspondante a été évaluée pour les départements à 137 millions d'euros¹.

Dans sa réponse à l'enquête sur la Cour des comptes sur la protection de l'enfance en danger, le Gouvernement indique que « *la faisabilité de ce fonds est apparue difficile. [...] Il n'est pas apparu souhaitable au Premier ministre de constituer ce fonds* ». **Vos rapporteurs spéciaux rappellent que l'exécution des lois votées par le Parlement ne relève pas d'un pouvoir discrétionnaire du Premier ministre.**

Il est donc vivement souhaitable que le Gouvernement revienne devant la représentation nationale, le cas échéant en proposant un amendement de suppression de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007. A cette occasion, il indiquera au Parlement les modalités de compensation des charges finalement retenues pour que les départements ne soient pas pénalisés financièrement par la mise en œuvre de la loi de 2007. Cette discussion pourrait utilement avoir lieu lors de l'examen du présent projet de loi de finances.

Pour conclure sur cette action, il convient enfin de noter que 500.000 euros de subventions sont accordés à plusieurs associations intervenant dans le champ de la maltraitance ou de l'adoption.

3. L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents : une probable sous-budgétisation

Les crédits de l'action 01 diminuent de 6,4 % cette année, passant de 15,6 millions d'euros à 14,6 millions d'euros. La justification au premier euro apparaît plus que lacunaire dans le projet annuel de performances puisqu'elle ne mentionne aucun montant !

Par ailleurs, d'après les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, cette action portera la participation de l'Etat au financement de la « carte enfant famille » dont le coût n'a pas pu leur être précisé. Il apparaît néanmoins plus que probable que cette action ait été sous-budgétisée.

¹ Rapport de la Cour des comptes précité.

4. Vers une extinction progressive des dettes du programme

Les années précédentes, ce programme générait presque structurellement une dette à la fois au titre de l'API et au titre des mesures de tutelle et de curatelle.

Une dette de 36,1 millions d'euros subsiste au titre des exercices 2006, 2007 et 2008 de l'API. Toutefois, l'insuffisance de crédits en 2008 s'est considérablement réduite (1,14 millions d'euros) par rapport à 2007 (19,7 millions d'euros). **Le Gouvernement a assuré que ce résidu de dette serait apuré par la loi de finances rectificative pour 2009. Vos rapporteurs spéciaux y seront très vigilants.**

Au regard de l'exécution au 31 juillet 2009, il semblerait qu'aucune dette ne sera à déplorer pour l'exercice 2009.

Par ailleurs, **la dette contractée du fait des mesures tutélaires a été totalement résorbée en 2009 grâce au report de crédits non consommés en 2008.** Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que la situation, sur ce point, ait été assainie.

5. Un programme à revoir en profondeur

a) Une simplification drastique de la performance au prix d'une perte d'informations

Vos rapporteurs spéciaux sont particulièrement surpris que les **objectifs et indicateurs de performance associés au programme ne concernent que l'action 3 « Protection des enfants et des familles »**. Deux actions ne font l'objet d'aucune analyse en termes de performance. Cela ne semble pas dommageable pour l'action 2 « Soutien en faveur des familles vulnérables » qui devrait disparaître en 2011. En revanche, un tel manque est préjudiciable pour l'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » dont l'utilité des crédits n'apparaît déjà pas entièrement justifiée.

Le Gouvernement a suivi en partie les préconisations de l'audit du CIAP réalisé sur ce programme¹. Cet effort doit être salué, même si le résultat obtenu diverge en partie des suggestions émises. Ainsi, sur cinq objectifs existant en 2009, deux ont disparu. Il s'agit de l'objectif 1 « Aider les parents à exercer plus aisément leur rôle de parents et à réaliser l'éducation de leurs enfants » et de l'objectif 2 « Garantir un minimum de ressources aux familles monoparentales en situation précaire et favoriser leur retour à l'emploi ».

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances reste muet sur les raisons qui ont conduit à supprimer ces deux objectifs. Les approximations du Gouvernement sur ce point reflètent plus sûrement les

¹ CIAP, rapport précité

incertitudes qui pèsent sur le devenir de ce programme et les priorités qu'il devrait suivre.

b) Le programme peine à trouver sa cohérence

Vos rapporteurs spéciaux adhèrent pleinement à l'analyse du CIAP selon laquelle le programme « *doit être recomposé* » dès lors que « *l'hétérogénéité des dispositifs rassemblés dans le programme [...] ne permet pas de dégager une approche stratégique globale de l'intervention de l'Etat à l'égard des familles vulnérables* ». Dans sa réponse à l'audit du CIAP, « *la DGAS convient des insuffisances de la présentation stratégique actuelle du programme 106, qui n'éclaire pas de manière satisfaisante sur ses enjeux et ses priorités* ».

Le CIAP formule plusieurs scénarii sans qu'aucun d'entre eux n'apparaisse totalement satisfaisant pour redonner au programme « *une cohérence qui lui fait défaut* ». Une meilleure articulation du programme doit être recherchée avec d'autres programmes, notamment le n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs aux propositions que le Gouvernement pourrait leur transmettre avant le PLF pour 2011.

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

1) Les crédits du programme **diminuent de près de 51 % passant de 836,4 millions d'euros en 2009 à 407,6 millions d'euros en 2010.**

2) Cette diminution s'explique par la **disparition progressive de l'API** qui est désormais intégrée au RSA. Les charges correspondantes sont transférées aux conseils généraux qui gèrent le dispositif du « RSA socle ».

3) L'action 3 « Protection en faveur des enfants et des familles » regroupe désormais près de 56 % des crédits du programme.

4) La **protection juridique des majeurs, bien qu'ayant un lien tenu avec l'intitulé du programme, devient, avec 222,2 millions d'euros de dotations, la principale politique publique financée par celui-ci.**

5) Le Gouvernement a annoncé son intention de **ne pas doter le Fonds national de protection de l'enfance (FNPE) pourtant prévu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.** Vos rapporteurs spéciaux marquent leur plus vif mécontentement vis-à-vis de cette décision. **Ils exigeront des précisions du Gouvernement sur les modalités qu'il envisage en vue de compenser les charges résultant de cette loi pour les départements.**

6) Vos rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction que **les dettes du programme, tant au titre de l'API que des mesures tutélaires, devraient être résorbées d'ici la fin de l'année.**

7) Avec la disparition de l'API, **ce programme mériterait d'être revu en profondeur afin de trouver une cohérence qui lui fait aujourd'hui défaut, y compris en termes de performance.**

C. « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES DÉPENSES MARQUÉES PAR UNE REVALORISATION DE L'AAH D'ICI 2012

Le programme 157 « Handicap et dépendance » mobilise 9,1 milliards d'euros, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
1	Évaluation et orientation des personnes handicapées	14.872.792	21.700.000
2	Incitation à l'activité professionnelle	2.477.100.000	2.532.900 000
3	Ressources d'existence	6.110.838.403	6.524.200.000
4	Compensation des conséquences du handicap	18.200.485	17.154.725
5	Personnes âgées	2.469.109	2.000.000
6	Pilotage du programme	5.802.322	5.800.000
P 157	Handicap et dépendance	8.629.283.111	9.103.754.725

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » constitue le programme support au présent programme. **Il apparaît, qu'à ce titre, le programme 124 contribue à hauteur de 165,68 millions d'euros au programme « Handicap et dépendance »**, ce qui constitue une diminution de près de 21 % par rapport à 2009. La création des agences régionales de santé (ARS) implique en effet **un transfert de 620 ETPT** affectés dans les services médico-sociaux déconcentrés de l'Etat vers les ARS. Par conséquent, ces ETPT ne sont plus, en comptabilité analytique, imputés au présent programme.

1. L'AAH constitue plus de 68 % des crédits du programme

a) Un dérapage inquiétant en cours d'exécution pour l'année 2009

En juin 2009, la lettre plafond adressée au ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville expliquait qu'un « *dépassement du plafond prévu dans la loi de programmation des finances publiques est inéluctable au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), compte tenu de la sur-exécution 2008, des effets volume plus importants que prévu en 2009 et 2010 et du décalage d'une partie des économies prévues, engendrant un dépassement net sur le programme de 260 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement* ».

Les informations obtenues auprès du Gouvernement laissent penser que le dérapage lié à l'AAH en 2009 sera de l'ordre de 300 millions d'euros.

Interrogé par vos rapporteurs spéciaux, le Gouvernement s'est montré particulièrement surpris par l'ampleur de l'écart entre la prévision et l'exécution en cours d'année. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'être entrés en ligne de compte sans que l'Administration sache quelle pondération leur attribuer. L'AAH est une allocation différentielle et, à ce titre, elle est attribuée sous condition de ressources, y compris celles du conjoint. La crise économique a donc pu être un agent favorable à l'augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant moyen versé.

Faute de connaître les raisons précises du dérapage de 2009, le Premier ministre a autorisé un surplus de 260 millions de crédits inscrits en vue financer l'AAH en 2010.

b) Les crédits pour 2010 apparaissent sous-évalués

L'action 3 « Ressources d'existence » du présent programme regroupe **6.234,2 millions d'euros au titre de l'AAH**, soit à elle seule plus de **50 % des crédits de la mission**.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel de l'AAH.

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

	2007	2008			2009		2010
	Constaté	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées	Constaté	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées	Prévisions initiales
Nombre moyen de bénéficiaires	809.000	811.300	817.500	831.700	824.400	849.800	856.600
Montant moyen mensuel de l'allocation	554 €	562 €	567 €	565 €	587 €	593 €	606 €

Source : commission des finances du Sénat

Comme on peut le constater, les prévisions se sont souvent révélées 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, soit 92,5 millions d'euros.

Il est malheureusement regrettable qu'une nouvelle dette, certes de moindre ampleur, se soit presque immédiatement substituée à l'ancienne. En 2008, la loi de finances rectificative et les mouvements de gestion ont dû abonder le programme à hauteur de 236,53 millions d'euros. Au 31 décembre 2008, il subsistait cependant encore 4,15 millions d'euros de dettes au titre de l'AAH. D'après les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, cette dette a été apurée en 2009 par des mesures de fongibilité.

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué que le déficit inévitable pour 2009 serait apuré sous réserve du vote d'une dotation complémentaire dans la loi de finances rectificative pour 2009.

A priori, aucun déficit ne devrait donc être reporté sur l'exercice 2010. Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent pourtant des hypothèses retenues par le Gouvernement pour calculer l'enveloppe de l'AAH en 2010 et qui, comme les années précédentes, pourrait être à l'origine d'un nouveau déficit.

En effet, jusqu'à présent, l'augmentation du nombre de bénéficiaires n'a jamais été inférieure à 2 %. Le Gouvernement retient pourtant une hypothèse d'une augmentation de 0,80 % sans justifier l'écart avec les années précédentes.

De surcroît, le Président de la République avait annoncé, le 10 juin 2008, une revalorisation de l'AAH de 25 % entre 2007 et 2012. En 2010, deux revalorisations de 2,2 % auront lieu au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre. **Le montant mensuel de l'AAH fin 2010 sera ainsi de 711,95 € par mois.**

Échéancier de revalorisation de l'AAH

Échéances	Taux de revalorisation	AAH correspondante	Progression depuis 2007	
			en pourcentage	en euros
au 31/12/2007		621,27		
1 ^{er} janvier 2008	1,10 %	628,10	1,10 %	6,83
1 ^{er} septembre 2008	3,90 %	652,60	5,00 %	31,33
1 ^{er} avril 2009	2,20 %	666,96	7,40 %	45,69
1 ^{er} septembre 2009	2,20 %	681,63	9,70 %	60,36
1 ^{er} avril 2010	2,20 %	696,63	12,10 %	75,36
1 ^{er} septembre 2010	2,20 %	711,95	14,60 %	90,68
1 ^{er} avril 2011	2,20 %	727,61	17,10 %	106,34
1 ^{er} septembre 2011	2,20 %	743,62	19,70 %	122,35
1 ^{er} avril 2012	2,20 %	759,98	22,30 %	138,71
1 ^{er} septembre 2012	2,20 %	776,59	25,00 %	155,32

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux

L'AAH constitue toutefois une allocation subsidiaire et différentielle. Dès lors, le montant moyen versé est inférieur au montant de l'AAH. Le Gouvernement évalue l'augmentation du montant moyen versé à 2,2 % en 2010 pour atteindre 606 euros à la fin de l'année 2010. L'hypothèse selon laquelle le montant moyen versé augmente moins vite que la revalorisation de l'AAH semble légitime. Pour autant, force est de constater, qu'en 2009, le montant moyen versé a augmenté de 4,95 % au-delà de l'AAH elle-même qui n'a progressé que de 4,45 %.

Avec les mêmes chiffres de progression du nombre de bénéficiaires, soit 2,2 %, et du montant moyen versé, soit 4,95 %, le déficit en fin d'année prochaine serait de l'ordre de 251,9 millions d'euros.

Coût de l'AAH en 2010 en fonction des paramètres de progression de 2009

En 2009, 849.800 personnes ont bénéficié de l'AAH pour un montant mensuel moyen de 593 euros.

Avec une progression de 2,2 % du nombre de bénéficiaires en 2010, celui-ci s'élèverait à environ 868.500 personnes, au lieu d'une prévision retenue par le PLF de 856.600.

Avec une progression de 4,95 % du montant mensuel moyen, celui-ci s'élèverait à 622,35 euros, au lieu d'une prévision retenue par le PLF de 606 euros.

Par conséquent, sur l'année 2010, le montant total d'AAH atteindrait la somme de 6.486,13 millions d'euros. Le Gouvernement retient le chiffre de 6.234,2 millions d'euros, soit une différence de 251,9 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux ont cependant obtenu l'assurance du Gouvernement que le chiffrage pour 2010 avait bien pris en compte tous les paramètres adéquats et qu'il n'y a donc pas lieu de prévoir de mouvements de crédits au sein de la mission vers le programme. Ils seront particulièrement attentifs à l'exécution en 2010.

Il convient enfin de noter que l'action 3 « Ressources d'existence » porte également **290 millions d'euros de crédits au titre de financement du Fonds spécial d'invalidité** qui verse **l'allocation supplémentaire d'invalidité**. Elle concernera, en 2010, environ **102.000 allocataires**.

2. Le départ massif des fonctionnaires de l'Etat a été préjudiciable au bon fonctionnement des MDPH

La subvention de l'Etat aux Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) inscrite à l'action 1 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » est **en augmentation de près de 55 % en 2010**, passant de 14,87 millions d'euros en 2009 à **21,70 millions en 2010**. Cette hausse s'explique par le fait que l'Etat est **obligé de compenser financièrement le départ des personnels qu'il aurait dû mettre à la disposition des MDPH et qui soit sont partis en retraite, soit ont choisi de réintégrer leur administration d'origine**, ce dernier cas étant majoritaire.

Cette situation apparaît préjudiciable à plusieurs titres. Le dédommagement financier accordé aux MDPH ne compense pas la perte de compétences et d'expérience. Il est notable que le fonctionnement de certaines MDPH a pu être perturbé par ces départs massifs des fonctionnaires de l'Etat.

Pour l'Etat, cette situation n'est guère préférable. En effet, il doit obligatoirement réintégrer des fonctionnaires sur des postes dont il ne dispose

pas nécessairement. Surtout, la compensation payée aux MDPH vient en sus du traitement de ces fonctionnaires.

Sur ce point, vos rapporteurs spéciaux soutiennent les propositions de nos collègues Annie Jaraud-Vergnolle et Paul Blanc dans leur rapport d'information sur les MDPH¹.

3. Une légère hausse des crédits consacrés à l'incitation à l'activité professionnelle

L'incitation à l'activité professionnelle (action 2) constitue un axe structurant du programme. L'article 182 de la loi de finances pour 2009 prévoit qu'une procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) est engagée à l'occasion de toute demande d'attribution ou de renouvellement de l'AAH. Plus encore, si cette reconnaissance est acquise, la personne handicapée est automatiquement orientée vers un établissement ou un service d'aide par le travail (ESAT), vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle.

Pour mettre en œuvre cette politique, 2.532,9 millions d'euros sont prévus en 2010 répartis de la façon suivante :

- 1.383,3 millions d'euros constituent la dotation de l'Etat aux ESAT.

Ces crédits devraient permettre de financer 116.211 places déjà installées et la création de 1.400 nouvelles places en 2010, pour un coût moyen de 11.941 euros par place, soit un montant quasi-stable par rapport à 2009.

L'article 180 de la loi de finances pour 2009 instaurait des tarifs plafonds pour les ESAT afin de favoriser une convergence tarifaire entre établissements. Cette mesure a effectivement généré une économie de 2,5 millions d'euros en 2009, contre 10,3 initialement prévus, et devrait à nouveau permettre d'économiser 5 millions d'euros en 2010.

- 1.149,6 millions d'euros versés aux ESAT dans le cadre de l'aide au poste. L'aide au poste compense les charges en partie supportées par les ESAT au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis dans ces établissements.

¹ Rapport n° 485 (2008-2009), *Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005.*

4. Une diminution des crédits liés aux actions subsidiaires : 1,5 million d'euros d'économies

Sur l'ensemble des autres actions du programme, les crédits prévus sont en légère baisse pour un montant global de 1,5 million d'euros.

L'action 4 « Compensation des conséquences du handicap » porte **17,15 millions d'euros qui couvrent la subvention permettant de rémunérer les personnels enseignants des cinq instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels.**

L'action 5 « Personnes âgées » rassemble **2 millions d'euros principalement destinés à financer des associations et des actions de lutte contre la maltraitance.** Il convient de noter que la fraction pérenne de cette action demeure stable. En effet, en 2009, près de 469.000 euros avaient été inscrits sur cette ligne au titre de mesures non reconductibles.

L'action 6 « Pilotage du programme » est dotée de **5,8 millions d'euros et a pour objet d'assurer le financement des subventions à certaines associations nationales oeuvrant en faveur des personnes handicapées et des centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée, ainsi que des centres d'information sur la surdité.**

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

- 1) Le programme regroupe **9.103,75 millions d'euros de crédits.**
- 2) La **dotation de l'AAH s'élève, pour sa part, à 6.234,2 millions d'euros.**
- 3) En exécution, au titre de l'année 2009, l'AAH devrait connaître un **dérage de l'ordre de 300 millions d'euros, qui ne devrait toutefois pas être reporté sur l'année 2010**, sous réserve du vote d'une dotation complémentaire en loi de finances rectificative pour 2009.
- 4) Les **raisons du dérapage de 2009 sont encore incertaines et cette méconnaissance laisse planer un doute sur la fiabilité de la prévision pour 2010.** Une augmentation, en 2010, du nombre de bénéficiaires et du montant moyen versé dans les mêmes proportions qu'en 2009 causerait un nouveau déficit de l'ordre de 240 millions d'euros.
- 5) Le **départ massif des fonctionnaires de l'Etat s'est révélé préjudiciable au bon fonctionnement des MDPH.** Par ailleurs, l'Etat a été **contraint de compenser financièrement, à hauteur de 7 millions d'euros, le départ de ces personnels.**
- 6) **L'incitation à l'activité professionnelle, qui regroupe un budget de 2.532,9 millions d'euros,** demeure un axe fort du programme. Les dotations aux ESAT sont en augmentation de 2,25 % et des mesures d'économies permettent de financer 1.400 nouvelles places en 2010.
- 7) Un effort de gestion permet de **dégager 1,5 million d'économies sur les autres actions du programme.**

D. « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UN PROGRAMME À LA RECHERCHE DE SA COHÉRENCE

Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » **rassemble 29,5 millions d'euros de crédits, répartis en cinq actions**, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	
		Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
1	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	561.422	527.738
2	Égalité professionnelle	5.513.647	5.513.647
3	Égalité en droit et en dignité	10.416.963	10.563.718
4	Articulation des temps de vie	168.113	168.113
5	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12.455.199	12.724.142
P 137	Égalité entre les hommes et les femmes	29.115.344	29.497.358

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

1. Les crédits sont en légère augmentation

a) Le programme finance principalement des subventions

Par rapport à 2009, les dotations sont **en augmentation de 1,31 %**. Les cinq actions qui composent le programme **regroupent des montants hétérogènes de crédits**.

L'action 4 « Articulation des temps de vie » rassemble 168.113 euros tandis que l'action 5 « Soutien du programme » porte près de 12,7 millions d'euros de crédits.

Les actions 1 à 4 servent principalement à financer des dépenses d'intervention, par exemple, des crédits consacrés au financement d'actions d'information et de formation (action 1 : « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision »). L'Etat finance également des contrats passés avec des entreprises en vue d'encourager l'égalité professionnelle et de favoriser la mixité (action 2 : « Égalité professionnelle »).

Toutefois, **pour leur plus grande majorité, ces crédits sont constitués de subventions à des associations**, comme le retrace le tableau ci-dessous.

Associations bénéficiaires et subventions versées au titre du programme 137

Bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires	Montant en M€
Centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF)	114	4,2
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violence	180	1,39
Centre national d'information des droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	1,14
Associations et actions en faveur de l'emploi	69	1,03
Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)	1	0,91
Collectif féministe contre le viol	1	0,31
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	0,24
Mouvement français pour le planning familial	1	0,21
Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles	1	0,04
Autres associations nationales et locales	780	4,89
Total	1.149	14,36

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

1.149 associations perçoivent 14,36 millions d'euros de crédits, soit **48 % des crédits du programme**. Le montant moyen versé s'élève à **12.497 euros**, mais pour la plupart d'entre elles la subvention est inférieure à **7.000 euros**.

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

b) Malgré une baisse des ETPT, les crédits de personnels augmentent

Ce programme porte également **12,72 millions d'euros de crédits** au titre de l'action 5 « Soutien du programme », qui correspondent aux frais de fonctionnement (personnels compris) du **Service du droit des femmes et de l'égalité et de ses antennes déconcentrées**. Le plafond d'emplois est de **191 ETPT**, soit une baisse de **5 ETPT par rapport à 2009**. **Nonobstant, les crédits de personnels augmentent de 2,18 % à 11,7 millions d'euros**.

Ce programme est le seul de la mission dont les crédits support ne sont pas intégrés au programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

2. Une politique éclatée

a) Une politique éclatée entre plusieurs missions

A l'initiative de notre collègue député Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial des crédits de la mission, le Parlement a pu disposer cette année **d'un document de politique transversale « Politique de l'égalité entre les hommes et les femmes »**.

La lecture d'un tel document est plus troublante qu'éclairante. Cette politique est, en effet, **éclatée entre 20 programmes**. Il devient dès lors **difficile de faire émerger une cohérence entre toutes ces actions**. Néanmoins, un véritable effort de clarification a été conduit. Vos rapporteurs

spéciaux espèrent que, grâce à ce document de politique transversale, un nouveau pilotage de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes puisse être engagé et, ce, à partir de 2011.

b) Une politique éclatée au sein du programme

Au sein du programme, il convient d'observer que les différentes actions regroupent **des montants de crédits très faibles** (cf. *supra* sur les subventions versées). Il semblerait pertinent de regrouper les actions « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », « Égalité professionnelle » et « Articulation des temps de vie » qui portent sur des champs voisins.

De même, **le programme est divisé en 62 unités opérationnelles**, chiffre particulièrement élevé qui montre une forte, voire une excessive déconcentration des crédits.

Ce double éclatement des crédits **affecte la capacité des gestionnaires à trouver des marges de manœuvre en exécution.**

Vos rapporteurs spéciaux déplorent que, cette année encore, ce programme manque de cohérence pour mener à bien les objectifs qu'il s'est fixé.

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

1) Le programme rassemble près de **29,5 millions d'euros de crédits**. Pour près de **la moitié, ces dotations financent des subventions à des associations**. Le reste de l'enveloppe correspond aux frais de gestion (personnels compris) du Service du droit des femmes et de l'égalité et de ses antennes déconcentrées.

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

3) Vos rapporteurs spéciaux notent enfin que **cette politique est particulièrement éclatée au sein de plusieurs missions et au sein même du programme.** Ce double éclatement **affecte la capacité des gestionnaires à disposer de réelles marges de manœuvre pour la conduire de façon dynamique.**

E. « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UN PROGRAMME IMPACTÉ PAR LA CRÉATION DES ARS

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est **un programme support qui rassemble 1.132,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1.145,9 millions d'euros de crédits de paiement**, répartis en sept 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 2009	Demandées pour 2010	Fonds de concours attendus en 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Fonds de concours attendus en 2010
1	État-major de l'administration sanitaire et sociale	53.371.952	63.047.403		53.371.952	63.047.403	
2	Statistiques, études et recherche	34.183.561	31.864.128	800.000	34.183.561	31.589.128	800.000
3	Gestion des politiques sociales	260.815.741	230.147.681	30.000	260.815.741	230.147.681	30.000
4	Gestion des politiques sanitaires	333.134.192	212.419.677	250.000	333.134.192	212.419.677	250.000
5	Pilotage de la sécurité sociale	40.903.156	36.572.348	20.000	40.903.156	36.572.348	20.000
6	Soutien de l'administration sanitaire et sociale	383.923.631	287.135.182	390.000	363.281.289	301.050.182	390.000
7	Financement des agences régionales de santé		271.088.872			271.088.872	
P 124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.106.332.233	1.132.275.291	1.490.000	1.085.689.891	1.145.915.291	1.490.000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le périmètre du programme est légèrement modifié puisqu'il enregistre le transfert des crédits des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), auparavant inscrits dans la mission Santé, et qui ont vocation à être reportés vers les agences régionales de santé (ARS) dès la création de celles-ci (nouvelle action 7).

Il enregistre également le transfert des crédits du secrétariat général du conseil interministériel à la ville (SG-CIV) ainsi que les emplois et crédits des directions régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il accueille enfin les dotations destinées à financer les délégués des préfets dans les quartiers. Hors ARH, l'ensemble de ces mouvements représente près de 30 millions d'euros de crédits.

Ce programme constitue le programme support pour d'autres programmes. A ce titre, il convient de noter que l'action 3 « Gestion des

politiques sociales » regroupe 230 millions d'euros qui correspondent à des dépenses relevant d'autres programmes, notamment ceux de la présente mission.

1. La création des agences régionales de santé conduit à réaffecter les crédits au sein du programme

La création des ARS est prévue par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Chacune des 26 ARS est constituée sous la forme d'un établissement public qui regroupe des services déconcentrés de l'Etat (partie sanitaire des DRASS et des DDASS), l'agence régionale de l'hospitalisation, le groupement régional de santé publique, la partie « maladie » de la caisse régionale d'assurance maladie et des effectifs de la direction régionale du service médical de l'assurance maladie.

Leur champ de compétences porte sur la sécurité sanitaire, la mise en œuvre de la politique de santé publique et l'organisation, l'orientation et la régulation de l'ensemble de l'offre de services de santé.

La loi du 21 juillet 2009 prévoit **que les ARS seront financées par l'Etat et l'assurance maladie**. La part de l'Etat est prévue dans le présent programme, tandis que celle de l'assurance-maladie relève du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Dans ce dernier cas, il importe de souligner que, par dérogation, le PLFSS pour 2010, en l'état actuel du texte, ne fixe pas de montant à la dotation que verse l'assurance-maladie aux ARS.

a) L'ensemble des crédits des autres actions diminuent au profit de la création des ARS

Le regroupement de nombreux services dans une logique de synergie a un impact fort sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». En effet, **une grande partie des crédits éclatés entre plusieurs actions sont rassemblés au sein d'une nouvelle action 7 « Financement des agences régionales de santé ».**

L'action 4 « Gestion des politiques sanitaires », qui ne regroupe que des crédits de personnels, et l'action 6 « Soutien de l'administration sanitaire et sociale » sont les deux actions les plus impactées du fait de l'intégration de la partie sanitaire des DRASS et des DDASS dans les ARS. Les dotations de l'action 4 diminuent ainsi de près de 120,7 millions d'euros. De même, l'action 6 perd près de 96,7 millions d'euros suite au transfert vers les ARS de l'enveloppe portant les crédits de fonctionnement.

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont expliqué dans la partie consacrée à la présentation de la mission, la création des ARS a surtout un impact en termes de mouvements de personnels. En effet, dès lors que les ARS

sont des établissements publics, leurs personnels n'entrent plus dans le plafond d'emplois de l'Etat. En revanche, celui-ci leur verse une subvention pour charge de service public qui doit, bien évidemment, intégrer le coût des personnels qu'elles emploient.

Au sein du programme, **3.667 ETPT sont ainsi transférés aux ARS sous forme de crédits de titre 3**, pour un budget de l'ordre de 215 millions d'euros. A cette somme, s'ajoute une dotation de 45,5 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi indique que 189 millions d'euros viendront s'imputer sur le budget des ARS au titre du programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire ».

Il convient tout de même de noter que cette prévision retient une hypothèse prudente puisqu'elle ne vaut que pour une demi-année.

Les raisons de la budgétisation des ARS sur une demi-année

Le Gouvernement a retenu, dans le PLF, l'hypothèse que les ARS seraient créées au 1^{er} juillet 2010, date butoir fixée par la loi du 21 juillet 2009. Pour autant, il estime qu'elles seront opérationnelles au 1^{er} avril.

Les raisons de cette budgétisation sur une demi-année reposent sur une hypothèse de prudence imposée par les règles de la **fongibilité asymétrique**.

Celle-ci permet que des crédits de titre 2 (personnel) soient utilisés à des fins de fonctionnement mais interdit en revanche que des crédits du titre 3 (fonctionnement) servent à financer des frais de personnels. Cette règle permet d'éviter la croissance non maîtrisée des dépenses de personnels de l'Etat.

Ainsi, avec cette hypothèse de prudence, si les ARS sont mises en place avant le 1^{er} juillet, l'Etat pourra toujours transformer ses crédits de personnels en crédits de fonctionnement, qui seront eux-mêmes transférés aux ARS sous forme de subvention pour charge de service public.

A l'inverse, si la budgétisation s'effectuait à compter du 1^{er} avril et que, par ailleurs, les ARS ne seraient pas en état de fonctionnement à cette date, il ne serait plus possible à l'Etat de transformer ses crédits de fonctionnement pour rémunérer les personnels qui seraient pourtant encore à sa charge.

Les ARS disposeront, pour une demi-année, et sans compter les éventuels mouvements de fongibilité en cours d'année, **de 260,5 millions d'euros au titre de la subvention du présent de programme et, au total, de 449,9 millions d'euros** (hors dotation de l'assurance-maladie).

Il convient de noter que la subvention aux ARH est logiquement maintenue pour une demi-année, jusqu'au 1^{er} juillet, à hauteur de 10,55 millions d'euros.

b) Une hausse sensible des frais de communication et d'accompagnement du changement

L'action 1 « État-major de l'administration sanitaire et sociale » porte 9,84 millions d'euros de crédits liés à la communication. **Les actions de communication interne augmentent de 540 %, passant de 1,21 million d'euros à 7,77 millions d'euros.** Cette hausse est expliquée par l'élaboration et la réalisation de plans de communication interne dans le cadre de la création des ARS et de la réforme de l'administration déconcentrée. Compte tenu de la réforme de grande ampleur qui a été engagée, cette dépense de communication interne semble tout à fait légitime.

En revanche, l'augmentation de 55 % des actions de communication externe, passant de 4,8 millions d'euros à 7,46 millions d'euros, n'apparaît pas justifiée *a priori*.

2. Une réorganisation profonde de l'administration sanitaire et sociale dont les incidences budgétaires sont encore incertaines

a) Au niveau central

Trois points méritent d'être soulignés :

- la transformation de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) pour les ministères sociaux et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) pour la jeunesse et les sports en deux nouvelles directions spécialisées : la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS) ;

- la création de la direction générale de la cohésion sociale ;

- la mise en place d'une mission nationale de contrôle et d'audit des organismes locaux de sécurité sociale sur laquelle le projet annuel de performances reste laconique mais dont vos rapporteurs spéciaux espèrent qu'elle sera source d'économies et de rationalisation des moyens.

b) Au niveau déconcentré

La refonte des services déconcentrés est directement liée à la mise en place des ARS. Les administrations sanitaires et sociales déconcentrées qui ne sont pas intégrées aux ARS seront fusionnées avec d'autres services pour créer le réseau des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Dans le périmètre du présent programme, seules les DRASS sont concernées par cette fusion.

Au niveau départemental seront mises en place, dans les départements de moins de 400.000 habitants, une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et, dans les départements de plus de 400 000 habitants, deux directions distinctes, l'une chargée de la protection des populations, l'autre de la cohésion sociale.

Selon le projet annuel de performances, « à structure constante, le mouvement de rationalisation des structures et de mutualisation des services gérant les moyens d'intérêt commun autorise une réduction des effectifs intégrant le non remplacement d'un départ sur deux à la retraite ». De même, des économies d'échelle devraient être trouvées en termes de frais de fonctionnement, y compris du point de vue de l'immobilier puisque les services déconcentrés seront regroupés sur des sites uniques.

3. Une légère baisse des ETPT permettent 6,6 millions d'euros d'économies

La création des ARS et le changement de périmètre du programme rendent difficile la lecture des mouvements de personnels en 2010. Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre d'ETPT diminue sensiblement entre 2009 et 2010.

Nombre d'ETPT en 2010 par action et sous-action et variation 2009/2010

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		ETPT	Variation
01	État-major de l'administration sanitaire et sociale	493	1,86 %
02	Statistiques, études et recherche	282	- 17,78 %
03	Gestion des politiques sociales	3.870	- 13,25 %
03-01	Gestion du programme "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables"	1.268	
03-02	Gestion des services déconcentrés des programmes "Intégration et accès à la nationalité française" et " Immigration et asile"	142	
03-03	Gestion du programme "Actions en faveur des familles vulnérables": défenseur des enfants	27	
03-04	Gestion du programme "Actions en faveur des familles vulnérables": autres dépenses	378	
03-05	Gestion du programme "Handicap et dépendance"	1.621	
03-07	Gestion du programme "Lutte contre la pauvreté"	15	
03-08	Gestion du programme "Développement et amélioration de l'offre de logement" - Comité interministériel à la ville	69	
03-09	Gestion du programme "Développement et amélioration de l'offre de logement" - Délégués des préfets dans les quartiers	350	
04	Gestion des politiques sanitaires	3.141	- 41,64 %
04-01	Gestion du programme "Prévention et sécurité sanitaire"	1.964	
04-03	Gestion du programme "Offre de soins et qualité du système de soins"	1.155	
04-05	Gestion du programme "Protection maladie"	22	
05	Pilotage de la sécurité sociale	586	- 16,76 %
06	Soutien de l'administration sanitaire et sociale	1.986	- 26,17 %
	TOTAL	10.358	- 26,35 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

En 2009, le plafond d'emplois s'élevait à 14.051 ETPT. Il s'établit pour 2010 à 10.358 ETPT, soit une diminution de 3.693 unités. Ce dernier chiffre est obtenu en additionnant l'effet en année pleine des suppressions

d'emplois intervenues en 2009 (- 89 ETPT), le schéma d'emploi 2010 qui s'établit à - 99 ETPT, correspondant au non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, et le solde des transferts entrants et sortants, dont le principal est constitué par une sortie de 3.667 ETPT au profit des ARS, pour un total de - 3.505 ETPT.

Au total, ce sont donc les crédits correspondant à 188 ETPT qui sont économisés cette année pour un montant de 6,6 millions d'euros.

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

1) Le programme rassemble **1.132,28 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1.145,91 millions d'euros de crédits de paiement.**

2) Les crédits sont largement remaniés à l'intérieur du programme pour tenir compte de la **création des ARS qui reprennent à leur compte plusieurs missions aujourd'hui conduites par des structures distinctes.**

3) La contribution du programme **au budget des ARS s'élève à 260,5 millions d'euros.**

4) Les crédits de 3.667 ETPT (titre 2) sont transformés en crédits de fonctionnement (titre 3) en vue d'abonder la dotation aux ARS, qui sont des établissements publics percevant une subvention pour charges de service public.

5) Les dépenses de **communication interne et de conduite du changement** sont également impactées par la mise en place des ARS : elles passent de **1,21 million d'euros à 7,77 millions d'euros.**

6) Les frais de communication externe, **7,46 millions d'euros** sont également **en forte hausse (55 %) sans justification précise.**

7) **L'administration sanitaire et sociale est phase de profonde réorganisation au niveau central mais aussi, et surtout, au niveau déconcentré.** Elle devrait entraîner une **rationalisation des moyens**, sans que vos rapporteurs spéciaux aient pu connaître l'ampleur des économies prévues.

8) **La réduction de 188 ETPT** au titre du programme permet **une économie de 6,6 millions d'euros.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 59 QUATER (nouveau)

Extension du revenu de solidarité active aux jeunes actifs de moins de 25 ans

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, vise à étendre le bénéfice du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans.

L'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans avait été annoncée par le Président de la République dans son discours du 29 septembre 2009.

Le « RSA jeunes » reçoit pleinement l'approbation de vos rapporteurs spéciaux. En effet, **il constitue une mesure de justice sociale qui vise à encourager et à soutenir les jeunes travailleurs.**

Pour cette raison, le « RSA jeunes » n'est pas un dispositif d'assistantat comme aurait pu l'être un « RMI jeunes ». **La condition d'activité professionnelle est, en effet, une condition *sine qua non* d'ouverture du droit au « RSA jeunes ».**

Le Gouvernement a précisé qu'il s'adresserait à des jeunes de 18 à 25 ans ayant travaillé au moins deux ans, soit 3.600 heures, lors des trois années précédant la demande. Pour ceux qui se trouveraient privés d'emploi, ils pourront, à l'issue de leur période de droits à l'assurance chômage, bénéficier de la garantie de ressources offerte par le RSA.

A terme, ce nouveau dispositif devrait concerner, chaque année, 160.000 jeunes, dont 120.000 en emploi, pour un coût total de 250 millions d'euros.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article ajoute **un nouvel article L. 262-7-1 au code de l'action sociale et des familles** dérogeant à l'article L. 262-4 du même code, qui fixe les conditions d'attribution du RSA.

Ce nouvel article dispose qu'une « **personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq au plus** » peut bénéficier du RSA. Il ajoute toutefois des conditions spécifiques ayant trait à l'obligation d'avoir, « **dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un**

nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande ».

Il importe de noter que la condition d'activité **est une condition d'ouverture du droit** au RSA à la date de la demande. Concrètement, un jeune de 20 ans qui remplirait, à cette date, la condition d'activité pourra bénéficier du RSA jusqu'à ses 25 ans, quand bien même il ne travaillerait pas durant ces cinq années. Ainsi, **le droit est ouvert définitivement et la condition d'activité n'est plus réexaminée par la suite.**

Pour apprécier la condition d'activité professionnelle, **la période d'indemnisation au titre du chômage sera « neutralisée »**. Ainsi, les caisses d'allocation familiales (CAF) instruiront la demande **sans tenir compte de cette période**, c'est-à-dire en faisant comme si la date de la demande correspondait, en réalité, à la date de la perte de l'emploi. En effet, dans le cas contraire, de nombreuses personnes auraient été exclues du bénéfice du « RSA socle » après l'épuisement de leurs droits à l'assurance chômage.

Le paragraphe II du présent article vient modifier l'article L. 262-8 du code de l'action sociale et des familles afin de limiter son application aux seules personnes âgées de plus de 25 ans et à celles qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.

En effet, aux termes de l'article L. 262-8, le président du conseil général, *« lorsque la situation exceptionnelle du demandeur au regard de son insertion sociale et professionnelle le justifie »*, peut :

- accorder le bénéfice du RSA à un élève, un étudiant ou un stagiaire (première phrase du 3° de l'article L. 262-4) ;

- déroger aux dispositions relatives aux indépendants, aux non-salariés agricoles, aux intermittents et aux saisonniers¹ (article L. 262-7).

Dans le premier cas, l'article L. 262-8, combiné avec le dispositif du « RSA jeunes », aurait, en effet, permis d'ouvrir le bénéfice du RSA à des étudiants, des élèves ou des stagiaires de moins de 25 ans. La nouvelle rédaction apporte donc une clarification importante.

Pour le **second cas**, vos rapporteurs spéciaux **n'ont pas obtenu**, de la part du Gouvernement, **d'éléments justifiant la modification du dispositif actuel.**

Le **paragraphe III** du présent article ajoute les **missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes** à la liste des organismes vers lesquels **les bénéficiaires du RSA, tenus à l'obligation de rechercher un emploi, peuvent être orientés.**

¹ *Compte tenu des caractéristiques propres de ces professionnels, le code de l'action sociale et des familles, renvoyant à plusieurs décrets d'application, prévoit des dispositions particulières, par exemple en termes de chiffres d'affaires ou de bénéfices, pour qu'ils puissent percevoir le RSA.*

Enfin, le paragraphe IV du présent article dispose que, **par exception, pour l'année 2010, le Fonds national des solidarités actives (FNSA) finance la totalité des sommes payées au titre du « RSA jeunes »**. En effet, le « RSA socle » est normalement versé par le conseil général tandis que le « RSA activité » reste à la charge du FNSA. En 2010, les départements n'interviendront donc pas dans le financement de cette mesure.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux **approuvent, sans réserve, le principe même de l'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans**. Ils regrettent, en revanche, que le texte proposé par le Gouvernement se contente de renvoyer à un décret le soin d'explicitier les conditions d'entrée dans le dispositif, en particulier la condition d'activité professionnelle préalable (3 600 heures lors des trois années précédant la date de la demande).

D'après les informations transmises par le Gouvernement, le renvoi à un décret se justifie par deux raisons techniques.

En premier lieu, il existe **des professions pour lesquelles la condition d'activité professionnelle ne peut pas se traduire en termes d'heures travaillées**. C'est le cas, par exemple, pour les exploitants agricoles ou pour les travailleurs indépendants.

Vos rapporteurs spéciaux comprennent les difficultés techniques qu'emportent ces cas particuliers. Ils notent toutefois qu'ils devraient rester marginaux au regard du nombre de demandes déposées.

En second lieu, **la neutralisation des périodes d'indemnisation au titre du chômage** peut effectivement constituer une opération délicate. Pour autant, il importe que le cadre juridique soit lisible afin **d'éviter une source de complexité supplémentaire pour les CAF** qui devront, *in fine*, examiner les dossiers.

Par conséquent, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il aurait été possible – et souhaitable – d'inscrire dans la loi le principe général de la condition d'activité préalable pour ne renvoyer au décret que les exceptions à ce principe. **En l'absence de toutes les informations nécessaires, il leur a semblé préférable de ne pas amender le texte proposé**. Ils resteront toutefois attentifs aux termes du décret qui sera pris sur le fondement de cet article.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux désapprouvent le fait que la nouvelle rédaction de l'article L. 262-8 du code de l'action sociale et des familles empêche le président du conseil général de déroger, pour les personnes de moins de 25 ans, aux dispositions fixées par l'article L. 262-7 et relatives aux indépendants, aux non-salariés agricoles, aux intermittents et aux saisonniers.

En effet, cette dérogation concerne obligatoirement des actifs. Il semble, dès lors, peu logique que le président du conseil général puisse accorder une dérogation à un actif de plus de 25 ans sans disposer de cette même possibilité pour un actif de moins de 25 ans quand bien même ils seraient dans une situation identique. **Cette distorsion apparaît contradictoire avec l'esprit même du « RSA jeunes ».**

Pour autant, au vu des dispositions de l'article 40 de la Constitution, il n'est pas apparu possible de déposer un amendement en vue d'étendre la possibilité ouverte au président du conseil général d'accorder des dérogations.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent, enfin, **qu'aucune information ne leur ait été transmise sur les modalités de financement du « RSA jeunes » à compter de 2011.**

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

ARTICLE 59 QUINQUIES (nouveau)

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

Commentaire : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à mettre en place un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

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

En conclusion de ses travaux, elle a déposé, à l'initiative de notre collègue député Paul Jeanneteau, rapporteur pour avis sur le handicap et la dépendance, trois amendements portant articles additionnels qui ont été adoptés (articles 59 *quinquies* à 59 *septies*).

Trois ans après l'étude de notre collègue Paul Blanc¹, vos rapporteurs spéciaux se félicitent, qu'à nouveau, la question du handicap vieillissant ait fait l'objet d'un rapport circonstancié. En effet, alors que le Sénat s'interroge sur la problématique de la dépendance, force est de constater que les personnes âgées et handicapées sont soumises à une double dépendance dont la prise en charge constituera, sans aucun doute, un défi délicat à relever.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à mettre en place un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées de 40 ans ou plus. Il s'agit des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des établissements et services, y compris les foyers d'accueil, qui accueillent des personnes adultes handicapées²**.

Ce dispositif de suivi **portera notamment sur les sources de financement de ces structures**, leur nombre et le nombre de places qu'elles offrent, selon les types de déficiences des personnes handicapées.

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

Dans sa rédaction initiale, l'amendement de notre collègue député Paul Jeanneteau précisait que ce dispositif de suivi était « annuel ». Le Gouvernement a supprimé, par le biais d'un sous-amendement, ce caractère

¹ Rapport remis à M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, le 11 juillet 2006.

² a) du 5° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

annuel. Le même sous-amendement a également supprimé l'obligation de mettre en rapport l'offre en structures et l'évolution du nombre de personnes de plus de 40 ans selon leurs types de déficience.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

Surtout, par le biais d'un sous-amendement qu'il a proposé, le Gouvernement a supprimé l'annualité du dispositif. Dès lors, il n'a plus aucune obligation de présenter des résultats selon un calendrier régulier.

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

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

ARTICLE 59 SEXIES (nouveau)

Expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, met en place une expérimentation de conventions d'objectifs entre le directeur de l'agence régionale de santé, l'Etat, le département et les structures d'accueil des personnes handicapées.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement proposé par notre collègue député Paul Jeanneteau, rapporteur pour avis sur le handicap et la dépendance au nom de la commission des affaires sociales. Il prévoit, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2011, dans les départements figurant sur une liste établie par décret, que des conventions d'objectifs peuvent être signées entre le directeur général de l'agence régionale de santé, le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général et, éventuellement, certains établissements d'accueil des personnes handicapées.

Ces conventions auraient pour but :

- de définir une mutualisation des moyens des différents établissements du département ;
- de mettre en place des indicateurs chiffrés relatifs à l'évolution de l'accueil des personnes handicapées selon le type de déficience et l'âge ;
- d'instaurer des parcours spécifiques destinés à l'accueil des personnes de 40 ans et plus.

L'article précise également que les conventions d'objectifs peuvent définir des objectifs qualitatifs « *destinés à favoriser la mise en œuvre de schémas d'organisation des structures d'accueil départementaux* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux estiment que le dispositif proposé est sans influence sur les finances publiques. Aux termes de l'article 34 de la LOLF, **cet article ne relève pas du domaine de la loi de finances**. Ils vous proposent donc de le supprimer.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 59 SEPTIES (nouveau)

Remise d'un rapport sur les limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, dispose que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les limites d'âge maximales fixées par les structures d'accueil des personnes handicapées pour la prise en charge de personnes présentant une déficience, notamment intellectuelle.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement proposé par notre collègue député Paul Jeanneteau, rapporteur pour avis sur le handicap et la dépendance au nom de la commission des affaires sociales. Il prévoit qu'un rapport, remis au Parlement, évalue « *les effets des dispositions et pratiques selon lesquelles* » les structures d'accueil des personnes handicapées « *fixent des limites d'âge maximales pour la prise en charge des personnes qui présentent une déficience, notamment intellectuelle* ».

Le rapport rend également compte de la manière dont l'offre d'accueil est coordonnée entre les différents départements et s'adapte à l'évolution de la moyenne d'âge des personnes handicapées.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Contrairement aux dispositions de l'article 34 de la LOLF, le rapport demandé ne tend pas à « *l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». **Cet article ne relève pas du domaine de la loi de finances.**

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent donc de le supprimer.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET
ÉGALITÉ DES CHANCES »

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET ET DE MONTGOLFIER, rapporteurs spéciaux,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35 (ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		500.000.000		500.000.000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Égalité entre les hommes et les femmes Dont titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont titre 2				
TOTAL		500.000.000		500.000.000
SOLDE	- 500.000.000		- 500.000.000	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de diminuer la dotation du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de 500 millions d'euros.

Sur la base des calculs effectués par vos rapporteurs spéciaux, il est apparu que l'enveloppe du programme était surestimée, de l'ordre de 800 millions d'euros, compte tenu d'une montée en charge du RSA plus lente que prévu. Adoptant toutefois une attitude prudente à l'égard des hypothèses sur lesquelles se fondent leurs estimations, ils vous proposent en conséquence de diminuer les crédits demandés de 500 millions d'euros, qui viendront en allègement du déficit budgétaire.

Si les paramètres d'exécution devaient évoluer dans les semaines à venir, vos rapporteurs spéciaux se réserveraient la possibilité de proposer la révision de ce montant.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET
ÉGALITÉ DES CHANCES »

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET ET DE MONTGOLFIER, rapporteurs spéciaux,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 59 SEXIES

Supprimer cet article.

OBJET

Le dispositif expérimental mis en œuvre par le présent article et permettant de signer des conventions d'objectifs entre l'Etat, les départements et les structures d'accueil de personnes handicapées est strictement sans influence sur les finances publiques.

Dès lors, aux termes de l'article 34 de la LOLF, cet article ne relève pas du domaine de la loi de finances.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET
ÉGALITÉ DES CHANCES »

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAZALET ET DE MONTGOLFIER, rapporteurs spéciaux,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 59 SEPTIÈME

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent article vise à ce que le Gouvernement présente un rapport sur les pratiques relatives à la fixation de limite d'âge dans les établissements accueillant des personnes handicapées.

Contrairement aux dispositions de l'article 34 de la LOLF, le rapport demandé ne tend pas à « *l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». Cet article ne relève donc pas du domaine de la loi de finances.

LES 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 86.591.246 euros les autorisations d'engagement et de 80.231.103 euros les crédits de paiement de la mission** « Solidarité, insertion et égalité des chances », afin de gager les ouvertures de crédits prévues pour financer les mesures exceptionnelles en faveur de l'agriculture et de l'outre-mer annoncées par le Président de la République.

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

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

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

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

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour un **montant global de 1.569.500 euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi répartis :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire, globalement, les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de 78.760.103 euros.**

Cette diminution contribue principalement à gager les ouvertures de crédit destinées à financer les mesures exceptionnelles annoncées par le Président de la République.

La diminution de la dotation, opérée à titre principal sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active » (à hauteur de près de 77 millions d'euros), **semble bien confirmer l'analyse de vos rapporteurs spéciaux** sur la surestimation de l'enveloppe initialement demandée pour financer ce programme.

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit quatre articles rattachés.

L'article 59 *quater* fixe les modalités de l'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans.

L'article 59 *quinquies* introduit un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

L'article 59 *sexies* permet que des conventions d'objectifs puissent être conclues, au niveau départemental, et à titre expérimental, en vue de favoriser la mise en œuvre de solutions adaptées aux besoins du terrain en matière d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

L'article 59 *septies* dispose qu'un rapport est remis au Parlement sur la fixation des limites d'âge maximales dans les structures d'accueil des personnes handicapées.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2009, 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 ».

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a tout d'abord effectué une présentation générale de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Il a indiqué qu'elle bénéficie de 12,37 milliards d'euros de crédits de paiement et 12,36 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, ce qui constitue une augmentation de 10,8 % par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009. Il a rappelé que ces montants sont supérieurs de près de 735 millions d'euros au plafond voté en loi de programmation des finances publiques.

Il a ensuite expliqué que la mission se divise en cinq programmes de poids très différents. Le moins doté d'entre eux, consacré à l'égalité entre les hommes et les femmes, mobilise 29,5 millions d'euros de crédits, tandis que le programme « Handicap et dépendance » rassemble plus de 9,1 milliards d'euros de dotations.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a fait remarquer que le périmètre de la mission est pratiquement stable, ce qui n'empêche pas un important rééquilibrage des crédits à l'intérieur de celle-ci. Ainsi, le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » voit ses crédits passer de 555,4 millions d'euros en 2009 à 1.674,5 millions d'euros en 2010 du fait de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en métropole depuis le 1^{er} juin 2009. En revanche, l'enveloppe du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » diminue de 836 millions d'euros en 2009 à 407,5 millions d'euros en 2010. Il a précisé que ce programme incluait les crédits de l'allocation parent isolé (API) qui disparaît progressivement du fait de son intégration dans le RSA.

Il s'est ensuite interrogé sur la pérennité de la maquette de la mission compte tenu de ce nouvel équilibre des dotations. Il a noté que, par exemple, le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » a peu à peu perdu sa cohérence interne et qu'il mérite donc d'être révisé.

Par ailleurs, il a observé que le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui constitue le programme support de la mission, connaît un profond redécoupage de ses crédits avec la création des agences régionales de santé (ARS). En effet, ces agences regrouperont, à terme, des services dont les dotations sont, actuellement, éclatées dans le programme. Il a ajouté que la mise en place des ARS conduit à des transferts massifs de personnels de l'ordre de 3.700 ETPT en 2009 et 7.500 en année pleine. Il a toutefois insisté sur le fait que ces transferts n'ont pas d'impact budgétaire puisque ces personnels restent financés par une dotation de l'Etat aux ARS.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a souligné que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) constitue une autre priorité de la mission. Elle fait l'objet d'une revalorisation de 25 % sur cinq ans. En revanche, il a indiqué que les crédits jugés moins essentiels connaissent une stagnation ou une diminution de leurs dotations.

Enfin, il a relevé que les trente-et-une dépenses fiscales principalement associées à la mission sont quasiment de même ampleur que les crédits budgétaires. Elles devraient, en effet, atteindre 11,88 milliards d'euros en 2010. A ce titre, il a regretté qu'elles ne soient pas accompagnées d'une analyse plus fine de leurs effets au regard des objectifs initialement recherchés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a ensuite présenté en détail les cinq programmes. Il a tout d'abord noté que le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble de nombreuses actions sans qu'il soit, pour autant, possible d'identifier une véritable politique en faveur des familles vulnérables.

Il a exprimé son inquiétude concernant le financement de l'enfance en danger. Il a rappelé que la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a prévu un Fonds national de protection de l'enfance. Le Gouvernement a fait part de son intention de ne pas doter ce fonds sans pour autant proposer de solution alternative. Il a indiqué qu'il l'interrogera sur ce point lors de l'examen du texte en séance plénière.

Il a enfin observé que les dettes accumulées au titre de ce programme devraient être résorbées à la fin de l'année 2009.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a ensuite présenté le programme « Handicap et dépendance ». Il a indiqué que celui-ci porte, pour 6,2 milliards d'euros, le financement de l'AAH. Il a ajouté que, au cours de l'exercice 2009, un fort dérapage des besoins en crédits de l'AAH est constaté. De ce fait, il a jugé que la budgétisation du programme pour 2010 apparaît incertaine quand bien même le Premier ministre a autorisé un relèvement du montant des crédits du programme de 260 millions d'euros par rapport au plafond initial de la loi de programmation des finances publiques. Il a notamment fait valoir que, faute de connaître les causes réelles du dérapage de 2009, la prévision pour 2010 se révèle nécessairement hasardeuse.

Sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, a rappelé que la commission des finances s'est régulièrement interrogée sur l'efficacité et la valeur ajoutée de certaines dépenses, compte tenu de la faiblesse des sommes prévues par rapport aux enjeux. Il a précisé que le document de politique transversale, disponible depuis cette année, montre que cette politique est, en fait, éclatée entre plus de vingt programmes différents.

Il a relevé que les crédits d'intervention pour l'année 2010 demeurent stables mais il a regretté qu'ils soient exagérément « saupoudrés » entre plus de 1.150 associations qui reçoivent, en moyenne, 12.500 euros. Il a noté que les

associations d'envergure nationale voient, en revanche, leurs subventions maintenues à des niveaux élevés.

Présentant le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, a signalé que la nouvelle action « Agences régionales de santé » regroupe plus de 271 millions d'euros de crédits. Cette dotation permettra de financer les charges de personnels et les frais de fonctionnement des agences. Il a également rappelé que la création des ARS aura pour conséquence la réorganisation de l'administration déconcentrée de l'Etat. Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) devraient être créées. Il a indiqué que ces dernières seront divisées en deux entités distinctes, l'une pour la cohésion sociale, l'autre pour la protection des populations, dans les départements de plus de 400.000 habitants. Il a enfin souligné que cette profonde réforme ne devrait pas entraîner, pour 2010 du moins, un impact budgétaire significatif.

Il a ajouté que, hors transfert de personnels vers les ARS, la baisse nette des emplois permet une économie de 6,6 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a présenté, en dernier lieu, le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». Il a rappelé que ce programme est constitué, à plus de 99 %, par la dotation de l'Etat au Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui gère l'enveloppe du « RSA activité ».

Il a noté que les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 1.674,5 millions d'euros. Toutefois, il a jugé que ce montant est supérieur de plus de 812 millions à la somme effectivement nécessaire au FNSA pour financer le « RSA activité » en 2010. Il a expliqué que la montée en charge plus lente qu'envisagé du RSA avait conduit le FNSA à dépenser moins que prévu en 2009, dégageant ainsi un solde largement excédentaire qui sera reporté sur 2010. Pour la même raison, les dépenses du FNSA seront moindres qu'attendu en 2010.

Il a jugé toutefois important de respecter un impératif de prudence dès lors que les calculs effectués par les rapporteurs spéciaux ne sont que prévisionnels. Il a rappelé que le RSA constitue une remarquable avancée sociale et qu'il convient de faire attention à ne pas le mettre en péril. Pour ces raisons, il a proposé à la commission d'adopter un amendement de diminution des crédits de 500 millions d'euros.

Il s'est ensuite interrogé sur la généralisation du RSA dans les départements d'outre-mer au 1^{er} janvier 2011. Il a indiqué que, sur ce point, le Gouvernement n'a transmis ni document d'évaluation, ni prévisions financières. Il a évoqué l'idée que celui-ci pourrait préférer maintenir le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) plutôt que de généraliser le RSA.

Enfin, il a précisé que le Gouvernement présentera, à l'Assemblée nationale, un amendement tendant à étendre le bénéfice du RSA aux jeunes actifs ayant travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années. Ce

dispositif pourrait concerner 160.000 jeunes pour un coût de 250 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a conclu en invitant la commission à adopter l'amendement proposé puis à adopter les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi modifiés.

M. Jean Arthuis, président, a salué la vigilance et la prudence des rapporteurs spéciaux. Il a regretté que les départements ayant expérimenté le RSA soient contraints de maintenir les montants versés lors de l'expérimentation, s'ils sont plus favorables, et non pas ceux prévus par la loi dans le cadre du RSA généralisé.

Mme Michèle André, en sa qualité de présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, s'est interrogée sur la pérennité du programme « Actions en faveur des familles vulnérables ». Elle a suggéré que les crédits utilisés pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes puissent prendre place dans ce programme. Elle a ainsi plaidé pour le regroupement de ces crédits afin de les rendre plus lisibles et plus efficaces.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a adhéré à cette analyse et a rappelé l'éclatement des subventions relatives aux droits des femmes, qui ne manque pas de soulever des questions de cohérence et d'efficacité.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué être favorable à l'amendement proposé par les rapporteurs. Il s'est demandé si cette enveloppe disponible de crédits dans le programme « Lutte contre la pauvreté » ne risque pas d'être un facteur de dépenses nouvelles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, a indiqué que c'était déjà le cas avec le « RSA jeunes ». Il a également rappelé que l'application du RSA est encore dans une année de transition.

La commission a alors adopté l'amendement portant sur la diminution de 500 millions d'euros des crédits du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». **Elle a ensuite décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 ainsi modifiés.**

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale. Elle a, en outre, décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 59 quater et 59 quinquies rattachés ainsi que la suppression des articles 59 sexies et 59 septies rattachés.