

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. Éric BOCQUET

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	Pages
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	9
A. UNE MISSION A L'ARCHITECTURE PRÉSERVÉE	9
1. <i>Une architecture globalement maintenue, des modifications pour afficher de nouvelles priorités politiques</i>	9
2. <i>Une politique de solidarité plus large que la seule mission</i>	10
B. UNE MISSION ORIENTÉE VERS LES DÉPENSES D'INTERVENTION ET ADOSSÉE À D'IMPORTANTES DÉPENSES FISCALES	11
1. <i>Le poids des dépenses d'intervention contraintes</i>	11
2. <i>Les dépenses fiscales, une dépense majeure non suivie par l'administration</i>	13
C. UNE AUGMENTATION CONTRASTÉE DES CRÉDITS, REFLÉTÉE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	16
1. <i>L'augmentation générale des crédits portée par la progression de quelques dispositifs</i>	16
2. <i>La loi de programmation triennale, reflet de la montée en charge attendue des dispositifs de solidarité</i>	18
II. L'EXAMEN DE LA MISSION PAR PROGRAMME	19
A. LE PROGRAMME N° 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE BUDGÉTISATION AMÉLIORÉE, DES DISPOSITIFS AUX FAIBLESSES PRÉOCCUPANTES	19
1. <i>Une maquette partiellement modifiée pour mettre en œuvre la priorité de l'économie sociale et solidaire</i>	19
a) <i>Une maquette conforme aux priorités du Gouvernement</i>	19
b) <i>Un programme qui reste tourné vers le financement du FNSA</i>	20
2. <i>La prévision réaliste des dotations liées au RSA activité</i>	21
a) <i>Une dotation en réduction du fait de l'augmentation des ressources fiscales du FNSA</i>	21
b) <i>La généralisation et la montée en charge du RSA</i>	23
c) <i>Quel avenir pour le RSA « activité » ?</i>	25
d) <i>La sous consommation persistante de l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi</i>	28
e) <i>La faiblesse du RSA « jeunes »</i>	30
f) <i>Le financement des primes de fin d'année</i>	30
g) <i>Un budget prévisionnel du FNSA plus fiable</i>	31
3. <i>Trois actions qui n'appellent pas de remarque particulière</i>	32
a) <i>Les expérimentations partiellement réorientées sur l'économie sociale et solidaire</i>	32
b) <i>Deux nouvelles actions au cœur de la lutte contre la pauvreté</i>	33

B. LE PROGRAMME N° 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME STABLE TOUJOURS SANS DOTATION AU FONDS NATIONAL DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	35
1. Un programme caractérisé par la relative stabilité de la maquette et des crédits.....	35
2. Des crédits d'accompagnement des familles en forte hausse pour accueillir le financement des PAEJ.....	37
3. La protection des familles : une augmentation contenue de la dépense, sans budgétisation du FNPE.....	37
a) Une dépense à titre principal : la protection juridique des majeurs.....	37
b) Une dépense à titre subsidiaire : la protection de l'enfance.....	39
(1) La protection de l'enfance.....	39
(2) L'agence française de l'adoption.....	40
(3) Le fonds national de financement de la protection de l'enfance.....	40
C. LE PROGRAMME N° 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE DÉPENSE AU DYNAMISME CONTENU.....	42
1. Un programme orienté vers le financement de l'AAH et de l'activité professionnelle des personnes handicapées.....	42
2. Le dynamisme contenu de l'AAH.....	44
a) L'augmentation de 8,5 % de la dépense d'AAH.....	44
b) La poursuite de la politique d'harmonisation des conditions d'attribution.....	45
3. La hausse de la contribution de l'Etat au financement des MDPH.....	47
4. L'arrêt des créations de places en ESAT.....	48
5. Trois actions qui n'appellent pas de remarque particulière.....	48
D. LE PROGRAMME N° 137 « EGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : UNE VISIBILITÉ POLITIQUE ET BUDGÉTAIRE RENFORCÉE.....	50
1. Une priorité politique.....	50
2. La création d'un fonds de financement d'expérimentations.....	50
3. Une hausse des crédits qui correspond à une amélioration de la consommation budgétaire en 2012.....	51
a) L'amélioration de la consommation budgétaire en 2012.....	51
b) Les subventions aux associations préservées.....	52
E. LE PROGRAMME N° 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS.....	54
1. Une maquette refondue qui améliore l'identification des dépenses par postes.....	54
2. Des crédits orientés vers les dépenses de personnel, en légère augmentation pour 2013.....	56
3. Une évolution contrastée des dépenses de fonctionnement des administrations.....	58
a) La délicate identification de l'évolution des dépenses de fonctionnement.....	58
b) La réduction des effectifs sans réduction de la masse salariale.....	59
4. Un financement des ARS sous contraintes.....	61
a) Un financement éclaté.....	61
b) Une réduction continue des effectifs.....	62
c) Une augmentation des crédits faiblement documentée.....	63
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	65
• ARTICLE 70 (Art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles et art. 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) Financement par le fonds national des solidarités actives des aides exceptionnelles de fin d'année versées aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs en 2013.....	65

• <i>ARTICLE 70 bis (Art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale)</i> Extension aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles du mécanisme de subrogation des CAF pour le recouvrement des indus d'allocations aux adultes handicapés	71
• <i>ARTICLE 70 ter (Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)</i> Présentation des crédits et des résultats d'expérimentations dans les documents de politique transversale	73
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	75
EXAMEN EN COMMISSION	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » rassemble **13,39 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,40 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 5,6 % par rapport à 2012.**

2. L'augmentation résulte principalement du **dynamisme de la dépense de l'allocation pour adultes handicapés (AAH), ainsi que des programmes n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » et n° 124 « Conduite et soutien ».**

3. Cette tendance à la hausse est prise en compte dans le cadre de la **programmation triennale 2013-2015**, dont le plafond de crédits s'établit à 13,74 milliards d'euros pour 2015. La détermination d'un tel plafond, s'agissant de dépenses de guichet essentiellement contraintes, est cependant **de portée limitée.**

3. Le programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté » accueille trois actions supplémentaires, en particulier une nouvelle action destinée à **l'expérimentation en économie sociale et solidaire pour un montant de 5 millions d'euros**, et l'action « **Aide alimentaire** » en provenance du programme n° 177.

4. La **subvention d'équilibre de l'Etat au Fonds national des solidarités actives (FNSA)** portée par le programme n° 304 et destinée à financer principalement la partie « activité » du RSA, s'établit à **373 millions d'euros, en diminution de 48,8 millions d'euros par rapport à 2012**, du fait de **l'augmentation corrélative des recettes fiscales du FNSA prévue par le PLFSS pour 2013.** La prise en compte réaliste de la lente montée en charge du RSA « activité », accompagnée de la budgétisation de la prime de Noël, rend **plus fiable et plus sincère le budget prévisionnel du FNSA pour 2013.**

5. **Le taux important de non recours au RSA « activité », de l'ordre de 68 %, pose la question de l'avenir de cette prestation.** Des projets sont à l'étude pour en permettre une **meilleure orientation à destination des travailleurs pauvres**, dans le sens d'une meilleure identification comme complément des revenus d'activité.

6. Si les crédits en faveur des associations familiales sont stabilisés, votre rapporteur spécial regrette que le programme n° 106 ne prévoie toujours pas d'abondement de l'Etat au **Fonds national de financement de la protection de l'enfance.**

7. **L'AAH représente la principale dépense de la mission, avec 8,15 milliards d'euros de crédits prévus en 2013, en augmentation de 8,5 % par rapport à 2012** sous le double effet de l'accroissement du nombre de bénéficiaires, qui devrait dépasser le million de bénéficiaires en 2012, et des suites de la dernière tranche de revalorisation de son montant, intervenue en septembre 2012.

8. La contribution de l'Etat aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) est constante, mais **il n'est pas prévu de créer, en 2013, de nouvelles places**, malgré le plan pluriannuel de création de places et les 2 000 demandes non satisfaites.

9. Le **programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » bénéficie d'une nouvelle dynamique**, liée à la création d'un ministère dédié de plein exercice ainsi que de la création d'un **fonds d'expérimentations doté de plus de 6 millions d'euros**, dont on peut toutefois regretter qu'il capte une partie des financements destinés à des actions de promotion déjà mises en place.

10. **Le programme n° 124 « Conduite et soutien » voit son architecture entièrement refondue** pour mieux faire apparaître la dépense par destination, et mieux mettre en évidence la mutualisation des services s'agissant des charges de fonctionnement.

11. **Les dépenses de personnel, agences régionales de santé (ARS) comprises, représentent plus de 82 % des dépenses du programme.** Elles sont marquées par une double évolution de **réduction continue des effectifs** (-126 ETPT pour les directions ministérielles, et -243 ETPT pour les ARS) et **d'augmentation de la masse salariale**, contribuant largement à l'augmentation des crédits du programme (+ 80 millions d'euros), montrant les limites de la stratégie de réduction des effectifs combinée à une requalification des emplois.

*A la date limite de réponse du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère des affaires sociales avait répondu à 27 des 48 questions formulées par votre rapporteur spécial, soit un **taux de réponse de 56,25 %**.*

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

A. UNE MISSION A L'ARCHITECTURE PRÉSERVÉE

1. Une architecture globalement maintenue, des modifications pour afficher de nouvelles priorités politiques

La mission « Solidarité, Insertion, Égalité des chances » comporte dans le projet de loi de finances pour 2013, comme en 2012, cinq programmes dont quatre programmes opérationnels :

- le **programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »**, qui porte principalement la subvention de l'Etat du Fonds national des solidarités actives (FNSA), notamment au titre de la **partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA)** ;
- le **programme n° 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »**, dont l'essentiel des crédits correspond à la **protection juridique des majeurs** ;
- le **programme n° 157 « Handicap et dépendance »**, qui finance à titre principal **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et le soutien aux **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)** ;
- le **programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, qui correspond notamment à des subventions aux associations et au financement d'actions en faveur de l'égalité hommes-femmes.

Enfin, la mission comporte un **programme de soutien, le programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**. Ce programme rassemble les crédits de fonctionnement courant, ainsi que les dépenses de personnel, de l'ensemble des administrations mettant en œuvre ces politiques. Par ailleurs, il porte également la subvention de l'Etat pour le fonctionnement des agences régionales de santé (ARS).

De façon générale, cette architecture n'est pas modifiée, à l'exception du libellé du programme n° 137, qui évolue, d'une façon symbolique sans grande portée pratique, de « Égalité entre les hommes et les femmes » à « **Égalité entre les femmes et les hommes** ».

Au sein des programmes, en revanche, plusieurs évolutions méritent d'être relevées.

S'agissant du **programme n° 304**, la maquette est refondue afin de permettre la création de trois nouvelles actions : l'action n° 12 « **Économie sociale et solidaire** », ainsi que l'action n° 14 « **Aide alimentaire** » et l'action n° 15 « **Qualification en travail social** », toutes deux transférées depuis le programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement ».

Le **programme n° 157** est marqué par son **rattachement au Premier ministre** et son **adossement à un ministère de plein exercice consacré aux droits des femmes**, sans que soit remis en cause le pilotage administratif par la directrice générale de la cohésion sociale. En outre, il est créé une nouvelle action n° 14 « Actions de soutien d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes », qui correspond à la **création d'un fonds d'expérimentations**.

Enfin, le **programme n° 124** subit les plus importantes modifications :

- sa **maquette interne est intégralement refondue**, afin de mieux regrouper les charges de fonctionnement par bloc et les dépenses de personnel par domaine (*cf. infra*). ;
- il porte désormais les **crédits de fonctionnement et de personnel du ministère de la ville, du logement et de l'hébergement**.

Au total, les modifications opérées sont justifiées ou bien par un **affichage politique bienvenu** (économie sociale et solidaire, expérimentations en matière d'égalité hommes-femmes) ou bien par la **prise en compte des évolutions récentes**, en particulier en termes de mutualisation des services s'agissant du programme n° 124.

2. Une politique de solidarité plus large que la seule mission

La présente mission constitue, avec environ 13,2 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2013 consacrés aux politiques de lutte contre la pauvreté, de compensation du handicap ou encore de protection des majeurs, l'un des **principaux piliers budgétaires de la politique sociale mise en œuvre par l'Etat**.

Elle n'épuise cependant pas l'ensemble de l'action menée par lui en ce domaine, que retrace le **document de politique transversale « Inclusion sociale »** annexé au présent projet de loi de finances. D'après ce document, **trente-et-un programmes**, regroupés au sein de quatorze missions, concourent à la mise en œuvre de la politique nationale en faveur de l'inclusion sociale. Outre les programmes de la présente mission, il s'agit par exemple :

- de la politique d'hébergement des personnes vulnérables et d'aides au logement (programmes n° 177 et n° 109) ;

- de la politique de la ville (programme n° 147) ;
- des aides à l'emploi (programmes n° 102 et n° 103) ;
- de l'action sociale en milieu éducatif (programmes n° 139, n° 143 et n° 230) ;
- des bourses et aides étudiantes (programme n° 231) ;
- de certaines aides à l'emploi et aux conditions de vie en Outre-mer (programmes n° 138 et n° 123).

Au total, le document évalue à **30,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 28,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) les dotations consacrées en 2013 à la politique nationale d'inclusion sociale**, en augmentation de respectivement 9,7 % et 2,3 % par rapport à 2012.

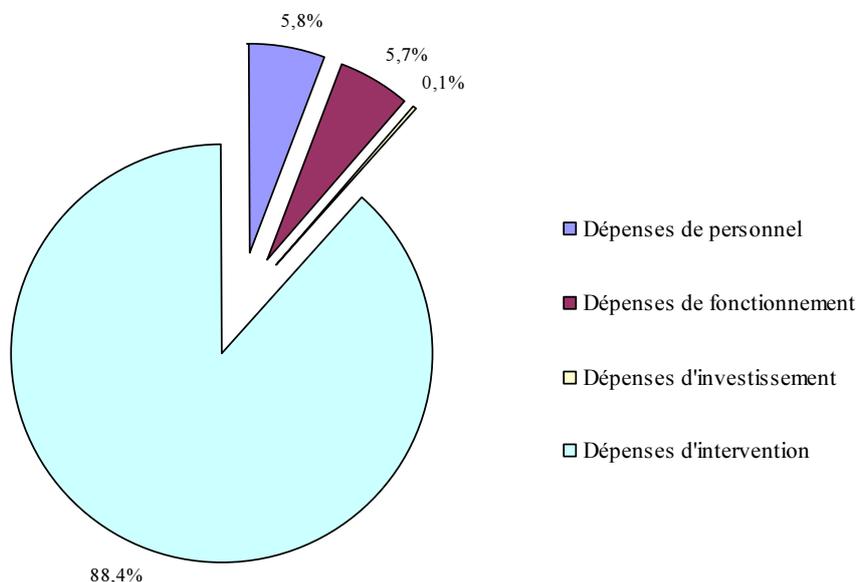
Par ailleurs, il convient de rappeler que d'importantes prestations de nature sociale sont confiées aux **collectivités territoriales**, en particulier aux départements. S'agissant de la politique en faveur des personnes handicapées qui constitue la principale dépense de la présente mission, les conseils généraux financent non seulement la prestation de compensation du handicap (PCH), mais contribuent également au financement des maisons départementales des personnes handicapées et des structures associatives d'accueil ou de soutien aux personnes handicapées. On peut, à cet égard, regretter qu'il n'y ait pas de **suivi global et consolidé**, d'un point de vue budgétaire, de l'effort de solidarité de la collectivité publique dans toutes ses composantes (Etat, collectivités territoriales, sécurité sociale) en faveur des personnes handicapées.

B. UNE MISSION ORIENTÉE VERS LES DÉPENSES D'INTERVENTION ET ADOSSÉE À D'IMPORTANTES DÉPENSES FISCALES

1. Le poids des dépenses d'intervention contraintes

La mission « Solidarité, Insertion, Égalité des chances » est essentiellement constituée de dépenses d'intervention. **Sur 13,4 milliards d'euros de crédits de paiement demandés pour 2013, 11,8 milliards d'euros correspondent à des dépenses d'intervention.**

Répartition par titre des dépenses de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Il s'agit, pour l'essentiel, de **dépenses d'intervention « de guichet »**, dont l'évolution dépend du nombre de bénéficiaires et des conditions légales d'attribution. Parmi ces dépenses de guichet, on compte en particulier la partie « activité » du RSA, la protection juridique des majeurs, et, surtout, l'allocation aux adultes handicapés.

Pour le reste, les dépenses d'intervention sont constituées de subventions ou de financements dédiés aux acteurs associatifs ou sociaux. Ces crédits constituent, en définitive, les seuls dont l'évolution soit « **pilotable** » directement par l'administration. Dans ce cadre, il est prévu une **réduction générale des subventions aux associations**, modulée cependant en fonction de deux principaux critères explicités par le ministère dans ses réponses au questionnaire budgétaire :

- selon « *l'état de santé financière (niveau de trésorerie en particulier, pour certaines très important) des associations. A l'identique de ce qui est pratiqué pour le pilotage des opérateurs de l'Etat, il a été considéré en effet que les réserves des associations, constituées notamment par les apports publics antérieurs, pouvaient être mobilisées en 2012 pour amortir l'effort de baisse à imposer à d'autres associations en situation plus critique* ». En d'autres termes, les associations ayant pu constituer, grâce aux

subventions des exercices antérieurs, d'importantes réserves de trésorerie, devraient voir leurs subventions baisser.

- selon « *la performance de l'association. Certains montants ont été maintenus à l'identique par rapport à 2011 pour des actions à fort enjeu ou des associations présentant une efficacité avérée.* »

S'agissant du **programme n° 137**, qui est essentiellement constitué de subventions aux associations, un autre critère a également été pris en compte : ont été conservés les financements aux « *associations assurant des missions contribuant de manière déterminante à la mise en œuvre des politiques menées par le ministère et dont le financement de l'Etat est prépondérant* » ; le ministère cite notamment le « Mouvement français pour le planning familial », le « Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles » ou encore « France active ».

En tout état de cause, l'administration d'Etat n'est, dans les politiques sociales portées par le présent programme, jamais au contact direct des usagers ; les associations de terrain en constituent le bras armé et, en ce sens, le **maintien d'un certain niveau de subventions doit être d'abord vu comme la garantie de la continuité du service rendu aux usagers.**

2. Les dépenses fiscales, une dépense majeure non suivie par l'administration

La mission est caractérisée par le rattachement d'importantes dépenses fiscales, d'un montant sensiblement équivalent à celui des crédits, soit **13 milliards d'euros de dépenses fiscales rattachées à titre principal**, auxquelles il convient d'ajouter 12,2 milliards d'euros de dépenses fiscales rattachées à titre subsidiaire. Au total, les dépenses fiscales représentent ainsi près du double des dotations de la mission.

**Estimation du coût en 2013 des dépenses fiscales rattachées à la mission
« Solidarité, insertion, égalité des chances »**

(en millions d'euros)

	Dépenses fiscales à titre principal	Dépenses fiscales à titre subsidaire	Total des dépenses fiscales	
			en millions d'euros	en % des crédits de paiement
Programme n° 304	7	0	7	0,002 %
Programme n° 106	5 168	4 622	9 790	4 000 %
Programme n° 157	7 831	4 358	12 189	109 %
Programme n° 137	0	3 222	3 222	13 828 %
Programme n° 124	0	0	0	0 %
Total de la mission	13 006	12 202	25 208	188,1 %

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Il apparaît pourtant que les dépenses fiscales, malgré le rôle majeur qu'elles jouent dans les politiques publiques des différents programmes, ne sont guère prises en compte par le ministère, qui indique que « **les dépenses fiscales ne sont pas à ce jour corrélées au processus de budgétisation des dépenses des programmes.** Dans le cadre des multiples conférences qui rythme celui-ci, entre les responsables de programme et la direction du budget, ce type de sujet est rarement évoqué. »

Pourtant, il convient de rappeler que le Ministre délégué au budget, Jérôme Cahuzac, a souligné à l'ensemble des ministres, par une lettre datée du 1^{er} octobre 2012, que le collectif de fin d'année 2012 devrait être l'occasion d'un « **nettoyage des dépenses fiscales inefficaces ou obsolètes** ». Il les invitait, dans ce cadre, « **sur les dispositions attachées aux missions et programmes [qu'ils pilotent], à proposer des mesures d'économie, notamment au sein des dépenses fiscales évaluées comme ne remplissant pas leur objectif (score de 0) par le rapport établi en 2011 par l'Inspection générale des finances** ». Pour ces dépenses fiscales, le maintien en l'état devra faire l'objet d'une « **justification détaillée** ».

Or, **huit dépenses fiscales de la mission ont obtenu le score de 0**, dont trois sont d'un montant supérieur à 500 millions d'euros :

- l'exonération, au titre de l'impôt sur le revenu, des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (mesure 110102), pour un montant estimé à 890 millions d'euros en 2013;
- l'exonération, au titre de l'impôt sur le revenu, 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, depuis le 1^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant (mesure 120202), pour un montant estimé à 1,9 milliard d'euros en 2013 ;
- **l'abattement de 10 %, au titre de l'impôt sur le revenu, sur le montant des pensions**, y compris alimentaires, et des retraites (mesure 120401), pour un montant estimé à 3,3 milliards d'euros en 2013.

Dans ce contexte, le diagnostic établi par votre rapporteur spécial dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 reste entièrement valable : « ***l'action publique apparaît surtout incohérente : les dispositifs se sont empilés et sont mal articulés entre eux*** »¹. Pour autant, ainsi qu'il l'avait déjà souligné à cette occasion, **votre rapporteur spécial rejette l'idée d'une suppression brutale des dispositifs**, qui pourrait avoir des « effets de bord » délicats pour les publics concernés. Il convient de privilégier un critère, celui de la redistributivité, et de se fixer un objectif à moyen terme, à savoir l'équivalence entre dépenses fiscales et crédits budgétaires.

Dans le cadre de la remise en cause des dépenses fiscales « mal notées » par le ministère du budget, votre rapporteur spécial invite donc le ministère des affaires sociales à engager cette réflexion sans tarder, afin **d'identifier, sur la base de sa connaissance des publics concernés, les économies possibles, mais aussi les dépenses fiscales devant être préservées.**

¹ Rapport spécial n° 107 – tome III – Annexe 28 (2011-2012) par **Éric Bocquet**, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », au nom de la commission des finances.

C. UNE AUGMENTATION CONTRASTÉE DES CRÉDITS, REFLÉTÉE DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

1. L'augmentation générale des crédits portée par la progression de quelques dispositifs

Les crédits consacrés à cette mission sont en **légère augmentation entre 2012 et 2013**, passant de 12 693 millions d'euros (CP) en loi de finances pour 2012 à 13 400 millions d'euros (CP) dans le présent projet de loi, soit une **hausse de 707 millions d'euros (+ 5,6 %)**. Comme l'indique le tableau ci-dessous, tous les programmes de la mission, à l'exclusion du programme n° 304, contribuent à cette hausse.

Évolution des dotations de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Programme n° 304	428,2	404,0	- 5,7 %	453,2	404,0	- 10,9 %
Programme n° 106	233,9	244,6	+ 4,6 %	233,9	244,6	+ 4,6 %
Programme n° 157	10 531,5	11 168,1	+ 6,0 %	10 504,8	11 168,1	+ 6,3 %
Programme n° 137	20,3	23,3	+ 14,8 %	20,3	23,3	+ 14,8 %
Programme n° 124	1 512,9	1 557,3	+ 2,9 %	1 481,4	1 560,1	+ 5,3 %
Total mission	12 726,7	13 397,3	+ 5,3 %	12 693,4	13 400,1	+ 5,6 %

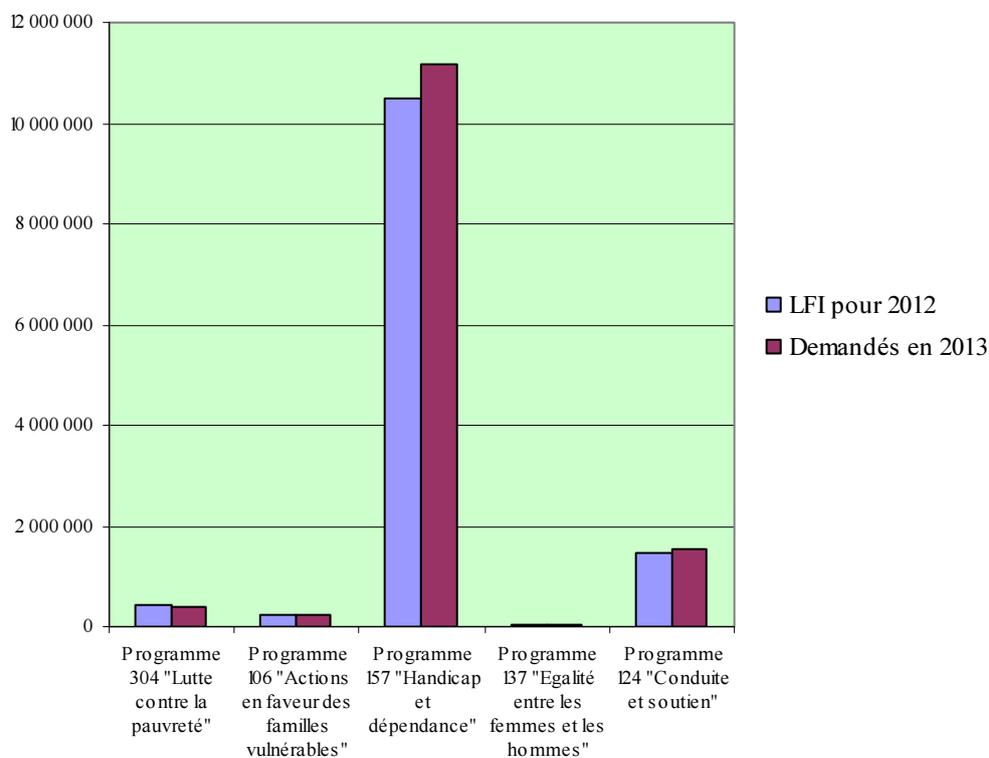
Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

En termes absolus, c'est toutefois le programme n° 137 « Handicap et dépendance » qui porte l'essentiel de l'augmentation des crédits. Sa dotation augmente en effet de 633 millions d'euros en CP, soit près de **90 % de la hausse totale des crédits** de la mission en valeur absolue. Cette augmentation est due essentiellement à la hausse tendancielle des dépenses liées à l'AAH, du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires ainsi que, plus marginalement, de la revalorisation de l'allocation.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le programme n° 137 conforte ainsi sa première place, en termes budgétaires, parmi les programmes de la mission.

Évolution des crédits de paiement entre la loi de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013

(en milliers d'euros)



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

La progression est également sensible, dans une plus faible mesure, sur d'autres dispositifs, en particulier la **protection juridique des majeurs** (+ 6 millions d'euros en CP), le **programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »** (+ 3 millions d'euros en AE=CP) ou encore les crédits destinés au **financement des agences régionales de santé** (+ 30 millions d'euros en CP).

Les autres actions connaissent une stabilité de leurs dotations, voire une réduction. Ainsi, la **subvention d'équilibre au FNSA au sein du programme n° 304**, permettant notamment le financement de la partie « activité » du RSA, est **prévue en réduction de 49 millions d'euros**, en raison de l'augmentation des ressources fiscales du FNSA dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (*cf. infra*).

2. La loi de programmation triennale, reflet de la montée en charge attendue des dispositifs de solidarité

Le budget triennal 2011-2013 prévoyait une progression contenue des dotations de la mission, passant de 12 163 millions d'euros en 2011 à 13 001 millions d'euros en 2013, en crédits de paiement (hors CAS « Pensions »).

Dans le cadre de la programmation triennale 2013-2015, les crédits ont été revus en légère hausse sur 2013, avec une poursuite de la tendance d'augmentation sur les années 2014 et 2015. Ainsi, les crédits passeraient de 13,175 milliards d'euros en 2013 à 13,738 milliards d'euros en 2015, soit une **majoration de 563 millions d'euros sur la période (+ 4,3 %)**.

Plafonds des crédits de paiement des programmations pluriannuelles

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Plafond des crédits du triennal 2011-2013	12 163	12 585	13 001		
Crédits LFI	12 163	12 754	13 175		
Plafond des crédits du triennal 2013-2015			13 175	13 493	13 738

Source : Commission des finances, d'après les projets annuels de performances

En tout état de cause, **toute programmation pluriannuelle représente, s'agissant d'une mission essentiellement constituée de dépenses d'intervention contraintes, un exercice particulièrement délicat.** En effet, à périmètre constant, les principaux déterminants de la demande sont relatifs au dynamisme du nombre même de bénéficiaires des dispositifs, ainsi qu'aux perspectives de montée en charge de certaines prestations.

II. L'EXAMEN DE LA MISSION PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME N° 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE BUDGÉTISATION AMÉLIORÉE, DES DISPOSITIFS AUX FAIBLESSES PRÉOCCUPANTES

1. Une maquette partiellement modifiée pour mettre en œuvre la priorité de l'économie sociale et solidaire

a) Une maquette conforme aux priorités du Gouvernement

Le programme n° 304 est constitué, dans sa nouvelle architecture pour 2013, de cinq actions :

- une **action n° 11 « Revenu de solidarité active »**, qui porte la subvention d'équilibre de l'Etat au FNSA permettant le financement, notamment, de la partie « activité » du RSA ;
- une **action n° 12 « Économie sociale et solidaire »** qui correspond à un fonds d'expérimentations en faveur des projets d'économie sociale et solidaire ;
- une **action n° 13 « Autres expérimentations »**, qui finance d'autres expérimentations en matière sociale ;
- une **action n° 14 « Aide alimentaire »**, qui permet essentiellement l'achat de denrées alimentaires et le soutien à certains acteurs de l'aide alimentaire ;
- une **action n° 15 « Qualification en travail social »**, qui finance des actions de développement pédagogique et de professionnalisation du secteur du travail social.

Au total, la maquette du programme est donc revue afin d'intégrer trois nouvelles actions. Tout d'abord, **le programme accueille deux actions auparavant portées par le programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » : l'aide alimentaire et la qualification en travail social.** Votre rapporteur spécial se félicite de cette intégration, qui renforce à la fois la **cohérence du programme n° 304 autour de la thématique de l'inclusion sociale**, et qui diversifie son champ d'action, jusque là essentiellement concentré sur le financement du RSA.

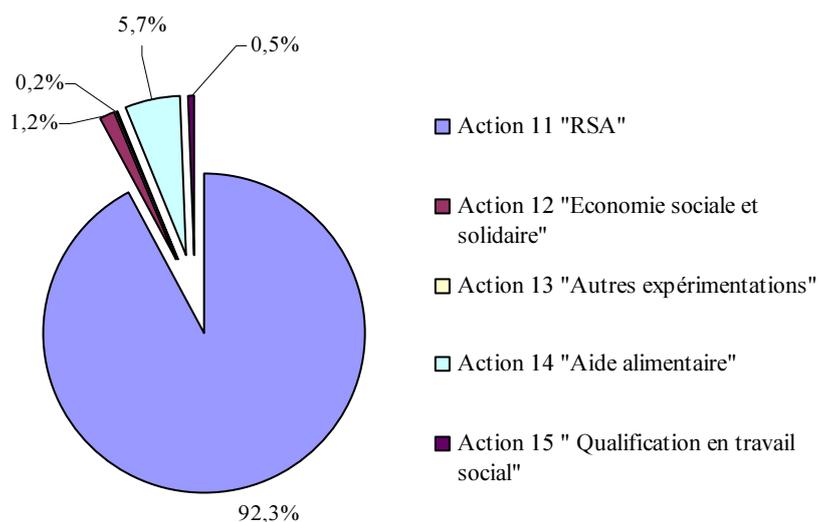
Par ailleurs, il est créé une action de soutien à l'économie sociale et solidaire. En réalité, cette nouvelle action est l'une des deux actions, avec « Autres expérimentations », issues de la **scission de l'ancienne action « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale »**. Ainsi seront mieux identifiés les crédits destinés de façon spécifique aux expérimentations en matière d'économie sociale et solidaire, qui constitue, à juste titre, une priorité du Gouvernement, signalée par la création d'un ministère dédié.

b) Un programme qui reste tourné vers le financement du FNSA

Le programme n° 304 rassemble, pour 2013, environ **404 millions d'euros en AE=CP, en diminution de près de 49 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012 (- 10,9 %)**. A périmètre constant, c'est-à-dire sans prendre en compte les deux nouvelles actions intégrées au programme, la baisse est plus marquée et atteint 74 millions d'euros (- 16,3 %).

Les crédits sont inégalement répartis entre les différentes actions, **l'essentiel des dotations (environ 373 millions d'euros en AE=CP sur les 404 millions d'euros du programme) étant destinée à la subvention d'équilibre apportée par l'Etat au Fonds national des solidarités actives (FNSA).**

Répartition des crédits de paiement du programme n° 124



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Évolution des crédits de paiement du programme n° 304 par action

(en millions d'euros)

Maquette PLF 2012	Maquette PLF 2013	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Action n° 1 Revenu de solidarité active	Action n° 11 « Revenu de solidarité active »	422,2	373,0	- 11,7	447,2	373,0	- 11,7
Action n° 2 « Expérimentations sociales et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale »	Action n° 12 « Economie sociale et solidaire »	5,9	5	0 %	5,9	5	0 %
	Action n° 13 « Autres expérimentations »		0,9			0,9	
	Action n° 14 « Aide alimentaire »	-	22,9	-	-	22,9	-
	Action n° 15 « Qualification en travail social »	-	2,1	-	-	2,1	-
	Total	428,2	404,0	- 5,7 %	453,2	404,0	- 10,9 %

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

2. La prévision réaliste des dotations liées au RSA activité

a) Une dotation en réduction du fait de l'augmentation des ressources fiscales du FNSA

Le programme n° 304 porte, à travers son action n° 1, la **subvention d'équilibre de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA)**. Ce fonds finance quatre prestations :

- la **partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA)**, la partie « socle » étant financée par les départements ;
- le **RSA jeunes** ;
- l'**aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)** ;
- les **aides de fin d'année** versées aux allocataires du RSA ;

Par ailleurs, le FNSA comprend également un financement spécifique permettant de compenser les **frais de gestion** occasionnés par le versement de l'allocation pour les caisses d'allocations familiales (CAF), qui en sont chargées.

Cependant, la subvention d'équilibre portée par le présent programme ne représente qu'une **part minoritaire des ressources du FNSA**. Le fonds est, en effet, principalement alimenté par un **prélèvement de solidarité sur les revenus de patrimoine et les produits de placement**, dont le taux est augmenté par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et **devrait atteindre 1,45 %**, contre 1,1 % actuellement. Au total, le prélèvement de solidarité devrait ainsi abonder le FNSA à hauteur de **1,88 milliard d'euros en 2013, contre 1,36 milliard d'euros estimé pour 2012**.

Extrait de l'article 3 du PLFSS pour 2013

« Art. 1600-0 S du code de la sécurité sociale

« I. - Il est institué :

« 1° Un prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine mentionnés à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale ;

« 2° Un prélèvement de solidarité sur les produits de placement mentionnés à l'article L. 136-7 du même code.

« II. - Le prélèvement de solidarité mentionné au 1° du I est assis, contrôlé et recouvré selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que la contribution mentionnée à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

« Le prélèvement de solidarité mentionné au 2° du même I est assis, contrôlé et recouvré selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que la contribution mentionnée à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

« III. - Le taux des prélèvements de solidarité mentionnés au I est fixé à 2 %.

« IV. - Le produit des prélèvements de solidarité mentionnés au I est affecté à hauteur de :

« 1° **1,45 point au fonds mentionné à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles ;**

« 2° 0,45 point au fonds mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation ;

« 3° (*nouveau*) 0,1 point au fonds mentionné à l'article L. 5423-24 du code du travail. »

Cette augmentation des ressources propres explique la réduction de la subvention d'équilibre de l'Etat, qui s'établit à 373 millions d'euros en AE=CP, contre 421,8 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2012, soit une **diminution de 48,8 millions d'euros**.

b) La généralisation et la montée en charge du RSA

La principale prestation financée par le FNSA est la partie « activité » du RSA. En effet, le RSA est une allocation qui combine revenu minimum et complément des revenus d'activité pour les travailleurs pauvres. L'objectif en est de garantir que le retour à l'emploi se traduise, pour la personne concernée, par un gain monétaire par rapport à la situation antérieure où elle ne touchait que le « RSA socle ».

Le revenu de solidarité active se décompose ainsi en deux parties :

- **le RSA « socle »**, qui correspond au revenu minimum, soit un montant forfaitaire, fixé au regard de la configuration familiale conformément au tableau ci-dessous, versé aux personnes sans ressources.
- **le RSA « activité »**, qui est un complément des revenus du travail pour garantir aux travailleurs la progression de leurs revenus d'activité. Il correspond à 62 % des revenus d'activité.

Le montant du RSA versé correspond ainsi au montant forfaitaire du RSA socle, augmenté de 62 % des revenus d'activité du foyer, et diminué des ressources du foyer. Par exemple, le RSA versé à une personne seule gagnant 300 euros par mois sera de 360,93 euros (474,93 euros + 62 % de 300 euros – 300 euros), s'ajoutant à ses revenus d'activité.

Montant du « RSA socle » au 1^{er} janvier 2012

Situation	Montant du RSA socle (au 1^{er} janvier 2012)
Personne seule	474,93 euros
Personne seule avec enfant	712,40 euros
Couple sans enfant	712,40 euros

Le financement du RSA est réparti entre les départements et l'Etat :

- **les départements sont responsables, au titre de leur compétence en matière d'insertion sociale, du financement du revenu minimum garanti (« RSA socle ») ;**
- **l'Etat prend en charge, par le biais du FNSA, le financement de la part du RSA complétant les revenus du travail** et visant à garantir la progression des ressources du bénéficiaire en cas de reprise d'activité (« RSA activité »).

Depuis le 1^{er} janvier 2012, **le RSA est pleinement applicable sur l'ensemble du territoire français**, y compris les départements d'outre-mer.

Le **revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**, qui continuait d'être versé de façon transitoire dans les départements d'Outre-mer et dans certaines collectivités d'Outre-mer, est définitivement éteint au 31 décembre 2012. En raison des délais de traitement des dossiers, il continuera d'être versé dans les premiers mois de l'année 2013, occasionnant une dépense prévue à hauteur de 37 millions d'euros. Il convient de rappeler que le RSA est également entré en vigueur à **Mayotte au 1^{er} janvier 2012**, avec une augmentation progressive sur vingt ans du montant de la prestation versée.

De plus, la généralisation du RSA s'accompagne de **l'achèvement de la révision de ses « droits connexes » nationaux et locaux**, qui a permis à la fois d'harmoniser les pratiques, de limiter les coûts et de renforcer le caractère incitatif au retour à l'emploi du RSA. Le ministère indique ainsi dans ses réponses au questionnaire budgétaire que *« selon les premières évaluations réalisées dans le cadre du rapport final du comité d'évaluation du RSA publié en décembre 2011, les aides locales sont majoritairement attribuées sous condition de ressources et non plus sous condition de statut »*.

Les droits dits « connexes » au RMI et à l'API

« Les droits dits « connexes » au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parent isolé (API) étaient des aides de toute nature accordées sous seule condition de statut d'allocataire de ces minima sociaux : aides monétaires, aides quasi-monétaires (bons d'achat par exemple), aides en nature (colis alimentaires par exemple), aides tarifaires ou droits connexes indirects (exonérations, dégrèvements).

« Ces aides se décomposaient en deux catégories :

« -les droits connexes nationaux alloués par l'Etat ou les grandes entreprises de réseau (dégrèvement de la taxe d'habitation, exonération de la redevance audiovisuelle, prime de Noël, tarifs spéciaux sur certains services publics, ...) ;

« -les droits connexes locaux constitués d'aides financières des collectivités locales et des organismes sociaux aux objectifs variés (restauration scolaire, centres de loisir, aide aux vacances, prise en charge d'impayés, aide au transport et à la mobilité, tarifs sociaux des équipements collectifs).

« Ces droits, très dégressifs avec les ressources des ménages, étaient rapidement perdus lors de la reprise d'un emploi, entraînant souvent la sortie du statut d'allocataire. Ces effets de seuil entraînaient des ruptures d'égalité de traitement entre foyers ayant des niveaux de revenus très proches et pouvaient, dans certains cas, diminuer le gain relatif à la reprise d'emploi. »

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le projet de loi de finances pour 2013 est fondé sur une **projection de 683 232 bénéficiaires du « RSA activité »**, en **hausse de 1,3 % par rapport au nombre de bénéficiaires constaté au 31 mars 2012**, soit 674 282, répartis entre les bénéficiaires du RSA « socle + activité » (215 048) et les bénéficiaires du « RSA activité » seul (459 234).

Nombre de foyers allocataires du RSA au 30 mars 2012

Mars 2012	Foyers allocataires tous régimes			
	Socle	Activité	Socle + activité	Total
Métropole				
RSA hors RSA jeunes	1 213 718	452 830	214 376	1 880 924
RSA jeunes	2 256	6 404	672	9 332
Total tous RSA	1 215 974	459 234	215 048	1 890 256
DOM				
RSA hors RSA jeunes	167 636	21 583	13 122	202 341
RSA jeunes	41	42	6	89
Total tous RSA	167 677	21 625	13 128	202 430
Métropole + DOM				
RSA hors RSA jeunes	1 381 354	474 413	227 498	2 083 265
RSA jeunes	2 297	6 446	678	9 421
Total tous RSA	1 383 651	480 859	228 176	2 092 686

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le montant moyen versé mensuellement, en 2013, aux bénéficiaires du « RSA activité » devrait s'établir à **183,7 euros**, après revalorisation de 1,75 % du montant de 2012, prévu à 180 euros.

Sur la base de ces prévisions, **l'enveloppe prévue au sein du FNSA au titre du « RSA activité » est fixée à 1 506 millions d'euros pour 2013, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à celle inscrite dans le budget prévisionnel 2012 du fonds.**

c) Quel avenir pour le RSA « activité » ?

Votre commission des finances a régulièrement souligné le **caractère optimiste des prévisions de montée en charge du dispositif du RSA**, en pointant, à ce titre, la surbudgétisation du FNSA. En effet, le nombre effectif d'allocataires du RSA est toujours resté largement en deçà des prévisions initiales. Lors de l'examen de la loi généralisant le RSA, notre ancienne collègue sénatrice Bernadette Dupont indiquait que le nouveau dispositif *« devrait concerner plus de 3,5 millions de personnes, dont 2,2 millions de*

travailleurs pauvres »¹ ; au 31 décembre 2011, on compte 1,8 million d'allocataires du RSA, dont **seulement 477 000 au titre du « RSA activité » seul et 229 000 au titre du RSA « socle et activité »**, ce qui témoigne d'un fort taux de non recours à la prestation.

Le rapport remis, en décembre 2011, par le **comité national d'évaluation (CNE) du RSA**, permet de chiffrer et d'analyser ce différentiel entre le nombre de bénéficiaires et le public cible².

Il apparaît que, si le non recours au RSA en général s'établit à environ 50 % en moyenne, il est plus particulièrement marqué pour sa partie « activité » : en effet, **68 % des bénéficiaires potentiels du RSA « activité » n'ont pas recours à l'allocation**, contre seulement un tiers pour le RSA « socle ». Près de quatre ans après son lancement, **le RSA « activité » n'a donc pas trouvé son public**. Or, ainsi que le souligne Philippe Warin dans un récent article de presse consacré au non recours aux prestations sociales, « *le non recours, s'il représente une économie comptable pour la collectivité, constitue une perte économique pour un territoire* »³.

Parmi les personnes non recourant, l'enquête qualitative menée par le CNE a montré que :

- **11 % n'ont jamais entendu parler du RSA ;**
- **35 %** connaissent le RSA, en ont déjà bénéficié, mais n'en sont pas allocataires au moment de l'enquête. Ce sont les « **non recourants** » **transitoires**, particulièrement nombreux parmi les travailleurs pauvres aux revenus d'activité irréguliers ;
- **54 %** sont des personnes qui connaissent le RSA mais n'en ont jamais bénéficié. Parmi les raisons invoquées pour cette absence de recours, on note l'importance du **manque de connaissance du dispositif** (68 % des cas) et de la **complexité des démarches** (20 %), mais également le nombre de personnes qui **refusent la prestation par principe ou parce qu'elles parviennent à équilibrer leur budget sans recourir à la prestation** (67 %).

Ainsi, les causes du non recours sont nombreuses et hétérogènes. A cet égard, le **plan de simplification du RSA**, lancé le 8 juillet 2010 et étalé sur les années 2010 et 2011, qui portait plusieurs mesures d'information des bénéficiaires potentiels (notamment auprès des bailleurs sociaux) et de simplification des démarches, en particulier grâce à une simplification de la déclaration trimestrielle des ressources, **ne saurait apporter de solution à l'ensemble des motifs invoqués pour expliquer le non recours**.

¹ Rapport n° 25 (2008-2009) de Bernadette Dupont, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² « Le non recours au RSA et ses motifs », annexe 1 au rapport de comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

³ « La gazette des communes », n° 2147, 29 octobre 2012.

Les responsables nationaux du RSA auditionnés par votre rapporteur spécial, en particulier la Directrice générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale d'allocations familiales, ont mis en avant **le caractère stigmatisant du RSA pour les bénéficiaires potentiels** ; à cet égard, la communication autour du lancement du dispositif **n'a pas permis d'élargir sa perception au-delà de son rôle de revenu minimum et de le marquer comme un dispositif de complément des revenus d'activité.**

Dans ce cadre, la **conférence sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**, réunie par le Premier ministre les 10 et 11 décembre 2012, ainsi que le rapport prochainement remis sur ce sujet par la Cour des comptes, devraient être, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'occasion de proposer une **refonte du dispositif du « RSA activité »**. Plusieurs pistes sont à l'étude :

- **une simplification du dispositif et une annualisation de son calcul**, de manière à le rendre moins sensible à l'irrégularité des revenus de certaines personnes concernées ;
- **une fusion complète avec la prime pour l'emploi (PPE)**. Actuellement, le RSA et la PPE ne sont que partiellement fusionnés, la PPE étant seulement amputée des montants versés au titre du RSA ;
- **sa suppression au profit d'une réduction des charges salariales pour les personnes à très faibles revenus.**

Au total, le RSA, mis en place par la loi du 1^{er} décembre 2008, est aujourd'hui parvenu à un **moment paradoxal de son histoire** : enfin généralisé sur l'ensemble du territoire et harmonisé avec l'ensemble des prestations minimales existantes, il fait l'objet d'une remise en question globale.

Sans formuler de position sur l'une ou l'autre de ces pistes, dont les détails techniques sont encore à définir, votre rapporteur spécial tient à souligner plusieurs avantages de l'actuel RSA « activité » que sa réforme prochaine devrait maintenir, en particulier le **caractère familialisé** de la prestation, sa **progressivité en fonction des revenus**, et son **versement mensuel** permettant une prise en compte anticipée dans le budget des ménages. A l'inverse, la réforme devra apporter des réponses à plusieurs de ses lacunes, notamment son absence d'automatisme et la persistance de son caractère stigmatisant.

d) La sous consommation persistante de l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi

Prévue par l'article L. 5133-8 du code du travail, **l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi (APRE)** est une allocation versée aux bénéficiaires du RSA et permettant de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par ces derniers en vue de **reprendre une activité professionnelle**. Ce « **coup de pouce** » permet, par exemple, de financer le passage du permis de conduire, les tickets de transport nécessaires, ou encore les frais de garde d'enfants.

Financée par le FNSA, l'APRE est divisée en deux enveloppes :

- une **APRE « nationale »**, confiée à Pôle Emploi et permettant d'abonder les aides attribuées par ce dernier aux bénéficiaires du RSA en cas de reprise d'activité ;
- une **APRE « déconcentrée »**, répartie entre les départements (en fonction du nombre de bénéficiaires recensés en fin d'année précédente).

L'APRE est caractérisée, depuis plusieurs années, par une **sous-consommation de ses dotations**, comme le montre le tableau ci-dessous, s'agissant de l'APRE déconcentrée, issu d'une enquête effectuée en 2012 par la direction générale de la cohésion sociale auprès des départements. En outre, le montant des crédits mobilisables s'accroît à mesure que les crédits non consommés sont reportés d'un exercice sur l'autre.

Consommation des crédits de l'APRE déconcentrée depuis 2009

(en millions d'euros)

	Crédits mobilisables	Montant consommé	Taux de consommation des crédits
2009	53,9	8,2	15 %
2010	145,9	53,8	37 %
2011	157,6	72,8	46 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, en 2011, l'enveloppe du FNSA consacrée à l'APRE a été fixée à 84,8 millions, répartie entre l'APRE déconcentrée à hauteur de 67,9 millions d'euros et l'APRE nationale à hauteur de 16,9 millions d'euros. A ces crédits il convient d'ajouter le reliquat de 2010, soit 92,2 millions d'euros. Bien que l'APRE ait été, en 2011, pleinement opérationnelle et ait permis de verser des aides, d'un montant moyen de 700 euros, à 93 590 bénéficiaires, **le taux de consommation de l'enveloppe de l'APRE déconcentrée est resté inférieur**

à 50 %, laissant un reliquat de crédits de l'ordre de 85 millions d'euros pour 2012.

Comme l'indique le ministère dans sa réponse au questionnaire budgétaire, « *on peut imputer cette faible consommation à la conjoncture économique limitant le retour à l'activité professionnelle des bénéficiaires, mais aussi à une **difficulté pour les gestionnaires départementaux de réguler des crédits dont ils ne connaissent les enveloppes que tardivement dans l'année*** ». A cet égard, **il conviendrait d'opérer la répartition des enveloppes plus en amont au cours de l'exercice budgétaire (voire dès l'exercice N-1), afin d'en faciliter la gestion par les responsables départementaux.**

Pour 2013, la dotation du FNSA au titre de l'APRE est fixée à 70 millions d'euros, en réduction de 8 millions d'euros par rapport à celle prévue pour 2012, afin de tenir compte des reliquats de l'APRE déconcentrée que l'exercice 2012 devrait faire apparaître.

En tout état de cause, les difficultés de consommation de l'APRE alimentent le constat d'une **faiblesse générale des dispositifs existants de soutiens et d'incitations au retour à l'emploi** ; à cet égard, **l'échec de l'expérimentation du contrat unique d'insertion (CUI) de 7 heures** (*cf.* encadré ci-dessous) témoigne également de la difficulté de ramener vers l'emploi un public qui en a été durablement éloigné.

L'expérimentation du contrat unique d'insertion 7 heures

Le contrat unique d'insertion (CUI) 7 heures est une expérimentation lancée en janvier 2012 qui permet aux départements de proposer à des **bénéficiaires du RSA volontaires très éloignés de l'emploi** d'exercer une **activité professionnelle du secteur non marchand rémunérée pendant 7 heures par semaine**. La part de l'aide à l'employeur financée par l'Etat est, dans le cadre de ce contrat, augmentée et modulée de manière à assurer la neutralité financière de la mesure pour les départements.

Alors que la signature de 10 000 contrats avait été initialement prévue et budgétée au sein du programme 304 au titre des expérimentations sociales, **seuls 306 CUI 7 heures ont été signés au premier semestre 2012 dans dix des seize départements participant à l'expérimentation.**

Le ministère souligne que cet échec s'explique notamment par le fait que « *les départements se [heurtent] à la double difficulté de trouver des employeurs proposant des postes adaptés, et des bénéficiaires prêts à avoir une activité, même réduite.* ». Il ajoute que « *ce très faible recours au dispositif pose la question plus globale des **modalités de reprise très progressive d'activité pour des personnes ayant souvent perdu toute attache avec le monde du travail*** ».

Source : réponses au questionnaire budgétaire

e) La faiblesse du RSA « jeunes »

Créé par l'article 135 de la loi de finances pour 2010¹, le **RSA « jeunes » élargit le bénéfice du RSA aux jeunes de plus de 18 ans et de moins de 25 ans** (âge minimal requis pour le RMI ou, jusqu'alors, pour le RSA) ; ils jouissent, dans ce cadre, des mêmes droits qu'un travailleur de plus de 25 ans, exerçant la même activité et percevant la même rémunération. Ne peuvent cependant bénéficier du dispositif que les **jeunes ayant exercé une activité professionnelle antérieure équivalent à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans** précédant la date de la demande.

Le RSA « jeunes » est, de façon dérogatoire, intégralement financé par le FNSEA, pour sa partie « socle » et sa partie « activité ». Ce mode de financement, établi chaque année par une disposition spécifique en loi de finances, est à nouveau reconduit, pour l'année 2013, par l'article 70 du présent projet de loi de finances, rattaché à la présente mission.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le nombre de bénéficiaires du RSA « jeunes », après avoir connu une augmentation importante au début de l'année 2011 (+ 41 % entre décembre 2010 et juin 2011), a connu une **réduction de 9 % entre mai 2011 et juin 2012. On dénombre ainsi seulement 9 345 allocataires au 30 mai 2012, contre 10 246 à la même date en 2011.**

Cette situation explique qu'il ait été procédé à une révision à la baisse de la prévision de dépenses pour 2012, qui s'établit désormais à 26 millions d'euros, contre 69 millions d'euros en loi de finances initiale. **Pour 2013, les crédits du RSA « jeunes » sont inscrits pour un montant de 27 millions d'euros** à la charge du FNSEA. Eu égard à la prévision d'exécution et à l'évolution du nombre de bénéficiaires constatée en 2012, cette dotation semble réaliste.

En tout état de cause, elle reflète la **faiblesse structurelle du dispositif**. Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence et la rigueur de certaines de ses conditions d'éligibilité, qui réduisent considérablement son public potentiel**. Il souhaite que le dispositif du RSA jeunes fasse l'objet de propositions d'évolutions dans le cadre de la conférence sociale précitée, en vue, notamment, de l'assouplissement de ses conditions d'éligibilité et/ou de son intégration au sein du RSA de droit commun dans le cadre de la réforme du RSA « activité ».

f) Le financement des primes de fin d'année

Pour la première fois depuis la création du RSA en 2008, la **prime de Noël** versée aux bénéficiaires de certains minima sociaux (« RSA socle » allocation de solidarité spécifique, allocation équivalent retraite, prime

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

forfaitaire mensuelle de reprise d'activité) est **désormais budgétée en loi de finances initiale au sein des dépenses du FNSA.**

Conformément aux dispositions prévues par l'article 70 du présent projet de loi de finances, le financement de ses deux composantes (bénéficiaires du RSA d'une part, bénéficiaires des allocations de type ASS d'autre part) est ainsi **regroupé au sein du FNSA.** Le coût de ces charges nouvelles pour le FNSA est estimé en 2013 à 394 millions d'euros (composante RSA socle) et 71 millions d'euros (composante ASS), soit un total **de 465 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial se félicite de cette budgétisation en loi de finances initiale, qui est une première étape, limitée pour l'heure à la seule année 2013, vers une **inscription du dispositif des aides de fin d'année dans le cadre pérenne des allocations sociales.**

g) Un budget prévisionnel du FNSA plus fiable

Au total, **la prise en compte réaliste d'une montée en charge modeste des dispositifs du RSA « activité » et du RSA « jeunes », combinée à la budgétisation de la prime de Noël, renforce la sincérité du budget prévisionnel du FNSA pour 2013** tel qu'il est présenté dans le projet annuel de performances annexé à la présente loi de finances.

A titre accessoire, il convient de noter la **réduction des frais de gestion du RSA**, qui sont prévus à 37 millions d'euros pour 2013, contre 59 dans le projet de loi de finances initial pour 2012 et 40 dans le budget prévisionnel 2012 du FNSA.

Prévision de dépenses et de recettes du FNSA en 2013

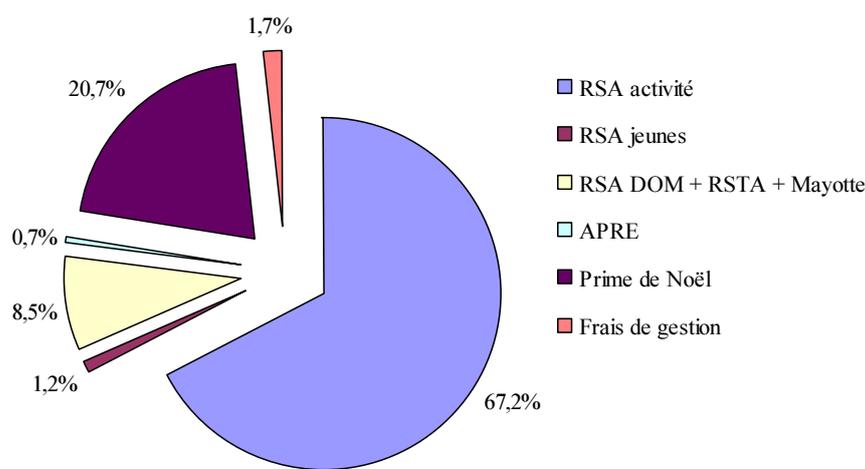
(en millions d'euros)

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

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

Le montant des décaissements du fonds, dont la gestion bancaire est assurée par la Caisse des dépôts et des consignations, devrait donc s'établir en 2013 à **plus de 2,24 milliards d'euros, dont environ les deux tiers, soit 1,5 milliard d'euros, au titre du « RSA activité ».**

Répartition par poste des dépenses prévisionnelles du FNSA



Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

3. Trois actions qui n'appellent pas de remarque particulière

a) Les expérimentations partiellement réorientées sur l'économie sociale et solidaire

La scission de l'ancienne action n° 2 « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » en deux actions, l'action n° 12 « Économie sociale et solidaire » et l'action n° 13 « Autres expérimentations » ne modifie pas le montant des **crédits globalement alloués à ces expérimentations, qui restent stables à 5,98 millions d'euros en AE=CP** en 2013 comme en loi de finances pour 2012.

Cependant, cette scission témoigne de leur **réorientation vers le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS)**, puisque l'essentiel des dotations est désormais porté par la nouvelle action n° 12, soit **5 millions d'euros en AE=CP**. De ce point de vue, elle est cohérente avec l'élan politique donné par le nouveau gouvernement à ce secteur, en particulier à

travers la création d'un ministère dédié. L'enveloppe budgétaire sera d'ailleurs gérée par la directrice générale de la cohésion sociale sous la tutelle du nouveau Ministre délégué à l'économie sociale et solidaire.

Elle correspond principalement aux **subventions de fonctionnement des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire** et aux **subventions aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale et solidaire**. De ce point de vue, le projet annuel de performances souligne que « *la dotation 2013 permettra d'appuyer la mobilisation des acteurs de l'ESS dans le cadre des politiques de **développement des emplois d'avenir et des contrats de génération*** ».

Cette réorientation des crédits vers l'ESS réduit ceux disponibles pour les autres expérimentations au sein de l'action n° 13, qui ne représente plus que 980 000 euros environ. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial s'étonne que les **subventions au fonds d'innovation et d'expérimentations sociales (FIES)**, pour 3,1 millions d'euros en 2012, et au **fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**, pour 1,2 million d'euros en 2012, ne soient pas reconduites. Au demeurant, il s'interroge sur la **pertinence d'une action rassemblant une dotation aussi faible, inférieure à un million d'euros, pour des expérimentations d'une ampleur aussi large** que la lutte contre la pauvreté et l'insertion sociale.

b) Deux nouvelles actions au cœur de la lutte contre la pauvreté

La nouvelle action n° 14 « **Aide alimentaire** » comporte une dotation de **22,9 millions d'euros en AE=CP**, en légère augmentation de 0,3 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012, où elle était portée par le programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Ces crédits sont répartis entre **l'aide alimentaire au niveau national (17,9 millions d'euros)** et celle du niveau déconcentrée (**5,0 millions d'euros**).

La dotation permet **l'achat de denrées alimentaires**, effectuées par France AgriMer dans le cadre du programme national d'aide alimentaire, au profit des réseaux associatifs. Elle assure également une partie du **financement des associations** intervenant dans ce domaine.

A cet égard, il convient de rappeler que le programme européen d'aide aux plus démunis, reconduit jusqu'en 2013, fait partie des programmes menacés d'une réduction importante des crédits dans le cadre de la négociation du budget 2014-2020 de l'Union européenne. Dans ce cadre, **il est essentiel que la France s'engage, a minima, pour un maintien des crédits alloués à ce programme par rapport au budget actuel**. Rappelons que l'aide alimentaire, en France, permet chaque année la fourniture de 800 millions de repas à **environ 3 millions de bénéficiaires**.

Enfin, le programme accueille une autre action en provenance du programme n° 177 : **l'action « Qualification en travail social »**, dont les crédits sont prévus à 2,1 millions d'euros en AE=CP pour 2013. Cette action correspond au financement de l'organisation des diplômes en travail social pour les professionnels du secteur, qu'assure la direction générale de la cohésion sociale.

B. LE PROGRAMME N° 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN PROGRAMME STABLE TOUJOURS SANS DOTATION AU FONDS NATIONAL DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

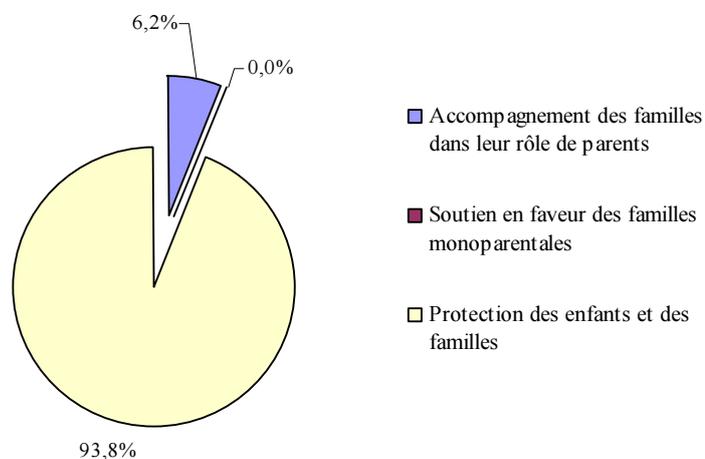
1. Un programme caractérisé par la relative stabilité de la maquette et des crédits

Le programme n° 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » est structuré autour d'une maquette resserrée, comprenant trois actions seulement, dont une est en réalité éteinte :

- **l'action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents »**, qui porte principalement les crédits destinés aux **actions de médiation et de conseil familial** ainsi que, à partir de 2013, les points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ) ;
- **l'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales »**, qui est éteinte depuis que le RSA s'est substitué à l'allocation de parent isolé (API) au 1^{er} janvier 2011 ;
- **l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles »**, qui finance essentiellement les **mesures de protection juridique des majeurs** et représente, à ce titre, l'essentiel des crédits du programme n° 106, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

S'agissant du périmètre du programme, la seule évolution notable concerne le **transfert du financement des PAEJ** depuis le programme n° 177 vers le présent programme n° 106.

Répartition des crédits de paiement du programme n° 106



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Répartition des crédits du programme n° 106 par action

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents »	10,8	15,1	+ 39,8 %
Action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales »	0	0	-
Action n° 3 « Protection des enfants et des familles »	223,0	229,5	+ 1,6 %
Total programme n° 106	233,8	244,6	+ 4,6 %

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

2. Des crédits d'accompagnement des familles en forte hausse pour accueillir le financement des PAEJ

Les crédits de l'action n° 1 « **Accompagnement des familles dans leur rôle de parents** » portent principalement :

- un **co-financement, aux côtés des caisses d'allocations familiales, des services de médiation familiale**, pour 1,9 million d'euros ;
- la **contribution au financement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents**, pour 3,6 millions d'euros ;
- les **subventions aux réseaux en faveur du conseil conjugal, du planning familial et des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF)**, à hauteur de 2,6 millions d'euros ;
- le **financement, pour 1 million d'euros, de la carte « enfant famille » de la SNCF**.

De façon générale, votre rapporteur spécial se félicite que les crédits de ces différentes actions de médiation et d'écoute aux familles, déjà faibles, aient été **préservés malgré la contrainte budgétaire**.

Par ailleurs, l'action n° 1 voit ses crédits augmenter de 5 millions d'euros pour financer les **points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ)**, auparavant portés par le programme n° 177. Les PAEJ sont **350 structures de proximité**, offrant un accueil, un soutien et une médiation familiale pour les jeunes et les parents.

3. La protection des familles : une augmentation contenue de la dépense, sans budgétisation du FNPE

a) Une dépense à titre principal : la protection juridique des majeurs

En vertu de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, le financement public¹ du dispositif de tutelle et de curatelle se répartit comme suit :

- **l'Etat** prend en charge les mesures de protection juridique des majeurs qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ;
- **la sécurité sociale** finance, au titre de l'assurance maladie, les mesures confiées aux établissements de santé (ex-« gérances de tutelle hospitalière ») et, au titre de la branche famille

¹ Les services mandataires et les mandataires individuels bénéficient en effet à la fois d'un financement par prélèvement sur les revenus des majeurs protégés et, en complément, le cas échéant, un financement public.

principalement, les mesures de tutelle, curatelle, sauvegarde de justice et mesure d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale (sauf si cette dernière est versée par le département) ;

- **les départements** assurent le financement des mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes qui ont une prestation à sa charge (en particulier RSA, APA ou PCH).

L'analyse de l'évolution du coût de ces mesures montre que, depuis 2010, il a augmenté pour l'Etat et pour la sécurité sociale (respectivement de + 3,2 % et de + 9 %), mais qu'il a diminué pour les départements (- 8,6 %), ce qui ne tient pas compte de l'économie globale de la réforme de 2007 et, notamment, de la prise en charge de son **volet social**.

Évolution de la répartition du coût total des mesures de protection juridique des majeurs (hors préposés d'établissement)

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	Évolution 2010-2012	Prévision pour 2013
Etat	208,7	207,5	215,4	+ 3,2 %	222,6
Départements	5,8	5,2	5,3	- 8,6 %	5,3
Sécurité sociale	304,5	320,9	331,9	+ 9,0 %	334,1
Total	519,0	533,6	552,6	+ 6,5 %	562,0

Source : réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant des mesures financées par l'Etat, on distingue

- le **financement des services mandataires**, soit **134 687 mesures mises en œuvre par environ 350 associations tutélaires** ;
- le **financement des mandataires individuels**, au nombre de 3 145 d'après le recensement de la DGCS, pour un total de 21 809 mesures.

A cet égard, on constate que **le financement des mandataires individuels, de moindre ampleur que celui des services mandataires, connaît une augmentation significative depuis 2010 et devrait encore progresser de + 17,3 % entre 2012 et 2013.**

Évolution du coût des mesures de protection juridique des majeurs, par type de mesure

(en millions d'euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013	Évolution 2012-2013
Services mandataires	194,1	193,2	198,55	202,3	+ 1,9 %
Mandataires individuels	14,6	14,3	16,8	19,7	+ 17,3 %
Total	208,7	207,5	215,3	222	+ 3,1 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le coût total de la protection juridique des majeurs prévu en 2013 s'élève à **222,6 millions d'euros** (y compris la dotation des services à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle Calédonie), en augmentation de 2,9 % par rapport à la loi de finances pour 2012.

Rappelons que le rapport remis par la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la réforme de la protection juridique des majeurs, a permis de faire le **bilan** de cette réforme et a, notamment, souligné la **lenteur de la montée en charge du dispositif des mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) et la charge induite, pour les départements, par le transfert des mesures de nature judiciaire vers les mesures sociales**¹.

b) Une dépense à titre subsidiaire : la protection de l'enfance

(1) La protection de l'enfance

Outre la protection juridique des majeurs, l'action n° 3 finance également **deux sous-actions en faveur de la protection des enfants et des familles** :

- des **subventions aux associations nationales de protection de l'enfance**, pour un montant de **0,8 million d'euros**, en augmentation de 0,1 million d'euros par rapport à 2012 ;
- le **financement du groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED)**, qui gère le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, ainsi que l'observatoire du même nom. La contribution de l'Etat au GIPED, qui complète celle

¹ Rapport d'information n° 315 (2011-2012) fait par Éric Bocquet et Edmond Hervé au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

des conseils généraux, s'établit en 2013 à **2,3 millions d'euros**, en augmentation de 0,1 million d'euros par rapport à 2012.

(2) L'agence française de l'adoption

L'action porte également la **subvention pour charges de service public à l'Agence française de l'adoption (AFA), pour un montant de 3,2 millions d'euros en AE=CP, en augmentation de 0,5 million par rapport à la loi de finances pour 2012**. Ainsi, l'agence retrouve le niveau de subvention de 2010, alors que le projet de loi de finances pour 2011 avait été marqué, à l'initiative de votre commission des finances, par une ponction sur le fonds de roulement important de l'opérateur. Au 31 décembre 2012, **le fonds de roulement devrait s'établir à un niveau normal de 0,8 million d'euros**, soit environ trois mois de fonctionnement.

Le plafond d'emplois de l'opérateur est maintenu à **51 ETPT** en 2013.

S'agissant du bilan de l'action de l'agence, l'AFA a organisé **402 adoptions internationales en 2011, soit 20 % des 1 995 adoptions internationales réalisées en France**. L'objectif affiché pour 2013 à travers l'indicateur 1.1 du projet annuel de performances est de porter cette proportion à 22,5 %.

(3) Le fonds national de financement de la protection de l'enfance

Cette action est, une nouvelle fois, l'occasion de faire mention de la **situation du fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE)**. Créé par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le FNPE est chargé de deux missions :

- **compenser les charges résultant, pour les départements, de l'application de la loi**, selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret ;
- **favoriser des actions spécifiques** définies par voie conventionnelle entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance.

Mis en place en 2010 seulement et géré par la CNAF, le fonds est financé par un versement de cette dernière, prévu en loi de financement de la sécurité sociale et fixé en 2010 à 30 millions d'euros, ainsi que par un versement annuel de l'Etat.

En pratique, toutefois, **le fonds est intégralement financé par le versement de la CNAF, l'Etat n'ayant jamais prévu son abondement en loi de finances initiale** à l'exception d'un versement de 10 millions d'euros en loi de finances pour 2011, à l'initiative de votre commission des finances. **Votre rapporteur spécial ne peut que regretter que, cette année encore, aucune subvention de l'Etat au FNPE ne soit budgétée au sein du programme n° 106, alors que l'aide sociale à l'enfance représente une charge croissante de plus de 6 milliards d'euros pour les départements.**

En l'état actuel des ressources du FNPE, son comité de gestion a établi, pour la période 2010-2012, un plan de financement prévoyant une dépense par tranche de 10 millions d'euros par an, dont 7 millions au titre de la compensation aux départements et 3 millions au titre des actions en faveur de la protection de l'enfance.

C. LE PROGRAMME N° 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE DÉPENSE AU DYNAMISME CONTENU

1. Un programme orienté vers le financement de l'AAH et de l'activité professionnelle des personnes handicapées

Le programme n° 157 « Handicap et dépendance » porte l'essentiel des prestations financées par l'Etat en faveur des personnes handicapées. Il mobilise, en 2013, **11,168 milliards d'euros en AE=CP**, répartis entre six actions, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Évolution par action des dotations du programme n° 157

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Action n° 1 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées »	57,1	62,8	+ 10,0 %	57,1	62,8	+ 10,0 %
Action n° 2 « Incitation à l'activité professionnelle »	2 630,1	2 678,7	+ 1,8 %	2 630,3	2 678,7	+ 1,8 %
Action n° 3 « Ressources d'existence »	7 770,1	8 404,8	+ 8,2 %	7 770,1	8 404,8	+ 8,2 %
Action n° 4 « Compensation des conséquences du handicap »	15,9-	15,8	- 0,6 %	15,9	15,8	- 0,6 %
Action n° 5 « Personnes âgées »	52,6	2,1	-96,0 %	27,6	2,1	- 92,4 %-
Action n° 6 « Pilotage du programme »	3,7	3,9	+ 5,4 %	3,7	3,9	+ 5,4 %
Total programme n° 157	10 531,5	11 168,1	+ 6,0 %	10 504,8	11 168,1	+ 6,3 %

Source : Commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

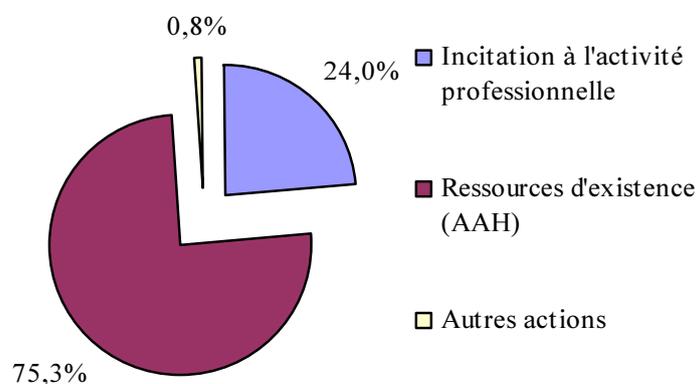
Cependant, il convient de souligner que l'action de l'Etat en faveur des personnes handicapées est également portée par une partie des crédits des programmes « Vie scolaire » et « Accès et retour à l'emploi ». En outre, **l'Etat ne représente que 23 % des dépenses de la collectivité en faveur des**

personnes handicapées, la majeure partie d'entre elles étant réalisées par l'assurance maladie, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les collectivités territoriales. Au total, l'effort de la nation s'est établi en 2010, d'après le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, à **33 milliards d'euros s'agissant des personnes handicapées et 18 milliards d'euros s'agissant de la perte d'autonomie des personnes âgées**.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les crédits du programme n° 157 sont essentiellement portés par deux actions :

- **l'action n° 2 « Incitation à l'activité professionnelle »**, pour 2,7 milliards d'euros en AE=CP prévus pour 2013, qui contribue au financement des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)** et à la rémunération garantie des travailleurs handicapés ;
- **l'action n° 3 « Ressources d'existence »**, pour 8,4 milliards d'euros en AE=CP prévus pour 2013, qui finance **l'allocation pour adultes handicapés (AAH)**.

Répartition des crédits de paiement du programme n° 157



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

2. Le dynamisme contenu de l'AAH

a) L'augmentation de 8,5 % de la dépense d'AAH

Instituée en 1975, l'**allocation pour adultes handicapés (AAH) bénéficie, sous condition de ressources, aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail**. Le plafond individuel de ressources est fixé, au 1^{er} septembre 2012, à 9 319,08 euros par an.

Le bénéficiaire doit justifier alternativement :

- **d'un taux d'incapacité d'au moins 80 % ;**
- **d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 % et d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi »** appréciée et reconnue par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), en vertu de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale.

Les crédits liés à l'AAH de l'action n° 3 sont prévus en augmentation sensible par rapport à 2012 et s'élèvent à **8,15 milliards d'euros en AE=CP**, en augmentation de **640 millions d'euros** sur un an (+ **8,5 %**). Cette hausse est liée à un double effet « prix » et « volume ».

S'agissant de l'**effet « volume »**, la tendance à l'augmentation du nombre de bénéficiaires se poursuit alors que **le cap du million d'allocataires devrait être franchi en 2012** d'après le projet annuel de performances pour 2013, qui réévalue de façon plus sincère la prévision établie par le projet de loi de finances pour 2012. Pour l'année 2013, le ministère souligne que **« le nombre de bénéficiaires devrait à nouveau augmenter, en particulier les bénéficiaires relevant de l'article L. 821-2 »** précité, à savoir les personnes dont l'incapacité est comprise entre 50 % et 80 % et pour lesquels la CDAPH a reconnu une restriction substantielle et durable à l'emploi. Par ailleurs, les projections tiennent également compte du **« report de l'âge d'ouverture des droits à pension de vieillesse qui fait augmenter mécaniquement le nombre d'allocataires de 60, 61 et 62 ans »**.

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH depuis 2007

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires	809 000	831 700	862 00	892 000	956 589	1 000 200

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

S'agissant de l'effet « prix », l'année 2012 a été marquée par la dernière tranche de revalorisation de 25% de l'AAH, étalée sur 2008-2012, ainsi que par deux revalorisations annuelles de 2,2 % au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre. Ainsi, l'allocation a atteint 776,59 euros à taux plein au 1^{er} septembre 2012, contre seulement 621,27 euros en 2007.

Du fait de l'achèvement du programme de revalorisation, l'effet « prix » devrait être plus réduit en 2013 que les années précédentes et se limiter à l'impact, sur l'ensemble de l'année, de la revalorisation de septembre 2012, ainsi qu'une revalorisation annuelle « normale » de + 1,75 % prévue pour septembre 2013. Au total, l'effet prix n'est responsable, en 2013, que d'une augmentation de 0,44 % de la dépense de l'AAH.

En combinant les deux effets « prix » et « volume », la dépense prévue pour 2013 semble réaliste et fondée sur une perspective objective de croissance du nombre de bénéficiaires.

Par ailleurs, l'action n° 3 porte également le financement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui complète les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. La diminution du nombre de bénéficiaires, engagée depuis plusieurs années dans un contexte d'amélioration des ressources de pensions d'invalidité, devrait se poursuivre en 2013, expliquant la légère réduction de dépense prévue, soit 250 millions d'euros contre 257 millions d'euros en 2012.

b) La poursuite de la politique d'harmonisation des conditions d'attribution

La dépense liée à l'AAH a connu, ces dernières années, une forte hausse qui trouve ses racines à la fois dans la revalorisation de son montant et dans les conditions, jugées mal définies, de son attribution. A cet égard, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère indique que « les mesures mises en œuvre en 2012 et visant à faciliter l'emploi des allocataires et accroître l'efficacité de l'AAH, sont poursuivies en 2013 ». Il s'agit en particulier de l'effort d'harmonisation des pratiques des CDAPH dans l'attribution de l'AAH, et du réexamen tous les deux ans de l'éligibilité à l'allocation, pour les bénéficiaires relevant de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale précité. En effet, le dynamisme du nombre de bénéficiaires et, partant, de la dépense, est principalement lié à la progression de ce public, alors qu'il est apparu que les CDAPH avaient des pratiques très différentes en matière de reconnaissance de la « restriction substantielle et durable à l'accès à l'emploi ». Dans ce cadre, le décret du 16 août 2011 est venu utilement préciser cette notion (*cf.* encadré ci-dessous).

Comme il l'a déjà souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur spécial rappelle que la nécessaire harmonisation des pratiques des CDAPH ne doit pas conduire à un nivellement par le bas dans l'attribution de l'allocation.

**Article D. 821-1-2 du code de la sécurité sociale,
créé par le décret n° 2011-974 du 16 août 2011**

« Pour l'application des dispositions du 2° de l'article L. 821-2, la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi subie par une personne handicapée qui demande à bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés est appréciée ainsi qu'il suit :

« 1° **La restriction est substantielle lorsque le demandeur rencontre, du fait de son handicap même, des difficultés importantes d'accès à l'emploi.** A cet effet, sont à prendre en considération :

« a) Les **déficiences** à l'origine du handicap ;

« b) Les **limitations d'activités** résultant directement de ces mêmes déficiences ;

« c) Les **contraintes liées aux traitements et prises en charge thérapeutiques** induits par le handicap ;

« d) Les **troubles** qui peuvent aggraver ces déficiences et ces limitations d'activités.

« Pour apprécier si les difficultés importantes d'accès à l'emploi sont liées au handicap, elles sont **comparées à la situation d'une personne sans handicap** qui présente par ailleurs les mêmes caractéristiques en matière d'accès à l'emploi.

« 2° **La restriction pour l'accès à l'emploi est dépourvue d'un caractère substantiel lorsqu'elle peut être surmontée par le demandeur au regard :**

« a) Soit des **réponses apportées aux besoins de compensation** mentionnés à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles qui permettent de faciliter l'accès à l'emploi sans constituer des charges disproportionnées pour la personne handicapée ;

« b) Soit des réponses susceptibles d'être apportées aux besoins **d'aménagement du poste de travail** de la personne handicapée par tout employeur au titre des obligations d'emploi des handicapés sans constituer pour lui des charges disproportionnées ;

« c) Soit des **potentialités d'adaptation dans le cadre d'une situation de travail.**

« 3° **La restriction est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à compter du dépôt de la demande** d'allocation aux adultes handicapés, même si la situation médicale du demandeur n'est pas stabilisée. La restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi est **reconnue pour une durée de un an à deux ans.**

« 4° Pour l'application du présent article, l'emploi auquel la personne handicapée pourrait accéder s'entend d'une activité professionnelle lui conférant les avantages reconnus aux travailleurs par la législation du travail et de la sécurité sociale.

« 5° **Sont compatibles avec la reconnaissance d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi :**

« a) **L'activité à caractère professionnel exercée en milieu protégé** par un demandeur admis au bénéfice de la rémunération garantie mentionnée à l'article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles ;

« b) L'activité professionnelle en milieu ordinaire de travail pour une **durée de travail inférieure à un mi-temps**, dès lors que cette limitation du temps de travail résulte exclusivement des effets du handicap du demandeur ;

« c) **Le suivi d'une formation professionnelle spécifique** ou de droit commun, y compris rémunérée, résultant ou non d'une décision d'orientation prise par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnée à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles. »

3. La hausse de la contribution de l'Etat au financement des MDPH

L'action n° 1 regroupe 62,8 millions d'euros en AE=CP, relatifs à la participation de l'Etat au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Cette enveloppe a deux objets :

- **la contribution de l'Etat au fonctionnement général des MDPH ;**
- **la compensation financière des vacances d'emplois** au titre des personnels initialement mis à disposition des MDPH par l'Etat et qui n'ont pas été remplacés après leur départ en retraite ou leur réintégration.

L'enveloppe globale est en **hausse de 5,7 millions d'euros, (+ 7,8 %) par rapport à 2012. Votre rapporteur spécial se félicite de cette hausse, dans un contexte de difficultés importantes du fonctionnement matériel des MDPH**, ainsi que l'ont mis en évidence nos collègues sénatrices Claire-Lise Champion et Isabelle Debré dans un récent rapport d'application sur la loi Handicap de 2005¹. En tout état de cause, il convient de mettre en œuvre au plus vite une réforme de certaines missions des MDPH, afin **d'accélérer les délais de traitement**, qui sont, par exemple, de près de 6,5 mois en moyenne pour un dossier de prestation de compensation du handicap.

Rappelons que les MDPH gèrent également les **fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH)** qui leur permettent d'accorder des aides financières aux personnes handicapées afin de faire face à certaines charges, au-delà du droit à compensation du handicap. Dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011, il a été prévu un financement de 11 millions d'euros étalé sur trois ans pour abonder ces fonds départementaux. Malgré son caractère certain, la dépense n'est pourtant pas budgétée en loi de finances initiale. En 2012, un décret de virement de crédits, en date du 11 septembre², a ainsi transféré 4 millions d'euros du programme n° 304 vers le programme n° 157 pour abonder les FDCH. **Votre rapporteur spécial ne peut que regretter que le projet de loi de finances pour 2013 ne fasse toujours pas apparaître cette dépense.**

¹ « *Loi handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante* », rapport d'information fait par Claire-Lise Champion et Isabelle Debré au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.

² Décret n° 2012-1044 du 11 septembre 2012 portant virement de crédits.

4. L'arrêt des créations de places en ESAT

L'action n° 2 « **Incitation à l'activité professionnelle** » porte essentiellement les crédits liés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à travers deux dotations principales :

- la **dotation globale de fonctionnement aux ESAT, pour un montant de 1,44 milliard d'euros en 2013**, en légère augmentation par rapport à 2012 (+ 20 millions d'euros) ;
- la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), ou « aide au poste », pour un montant total de 1,24 milliard d'euros en 2013**, également en légère hausse par rapport à l'année précédente (+ 24 millions d'euros).

L'action comporte également un **financement de 2,5 millions d'euros dans le cadre du plan d'aide à l'investissement**, visant à moderniser le réseau des ESAT.

Comme les exercices précédents, l'année 2013 s'inscrit dans le cadre du « **programme pluriannuel de création de places** en établissements et services pour un accompagnement adapté du handicap tout au long de la vie », qui prévoit au total la création de 51 450 places, dont 10 000 places d'ESAT, sur la période 2008-2017. Au 31 décembre 2011, 6 400 places ont d'ores et déjà été créées, à raison de 2 000 places en 2008, 1 400 en 2009 et 1 000 par an en 2010, 2011 et 2012.

Dans ce contexte, **le ministère ne prévoit pas d'extension du parc en 2013, le nombre de places autorisées en ESAT devant rester constant à 119 211**. Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, il indique en effet que *« compte tenu des contraintes budgétaires actuelles et de l'avancement des créations de places d'ESAT dans le cadre du plan pluriannuel précité (2 000 places depuis 2011), le Gouvernement a choisi de consolider en 2013 le financement des places d'ores et déjà existantes en fixant un taux d'évolution de la masse salariale de + 1 %. En conséquence, une pause sera faite dans la création des places d'ESAT »*.

Votre rapporteur spécial regrette le choix ainsi fait de ne pas poursuivre la dynamique engagée ces dernières années en matière de création de places, alors qu'il reste, d'après les informations recueillies qu'il a recueillies, environ 2 000 demandes de places non satisfaites.

5. Trois actions qui n'appellent pas de remarque particulière

Le reste du programme est composé, pour environ 21 millions d'euros, de **trois actions dont les crédits sont globalement stables par rapport au projet de loi de finances pour 2012 et qui n'appellent pas de remarque particulière.**

L'action n° 4 « Compensation des conséquences du handicap » regroupe principalement, pour 15 millions d'euros, les subventions de l'Etat aux **instituts nationaux des jeunes sourds et à l'institut national des jeunes aveugles**, couvrant uniquement la rémunération du personnel enseignant, le reste des charges de fonctionnement étant pris en charge par l'assurance maladie.

L'action n° 5 « Personnes âgées » porte, pour 2 millions d'euros, d'une part des **subventions aux associations nationales** et, d'autre part, le financement du **dispositif national d'écoute téléphonique pour les personnes âgées victimes de maltraitance**.

Enfin, les crédits de l'action n° 6 « Pilotage » sont en légère augmentation, passant de 3,7 millions d'euros en 2012 à 3,9 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. Ces dotations sont notamment destinées à **l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), ainsi qu'aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI)**.

D. LE PROGRAMME N° 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : UNE VISIBILITÉ POLITIQUE ET BUDGÉTAIRE RENFORCÉE

1. Une priorité politique

Sur un plan politique, le **programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, le plus modeste de la mission d'un point de vue budgétaire, est marqué par deux changements importants dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

Tout d'abord, il est **rattaché directement au Premier ministre**. Par ailleurs, il est désormais **adossé à un ministère de plein exercice dédié aux droits des femmes**. Ainsi, le **caractère interministériel et transversal** de la politique menée en est renforcé et se traduira notamment par le comité interministériel aux droits des femmes réuni par le Premier ministre le 20 novembre 2012.

Cependant, comme l'indique le ministère dans ses réponses au questionnaire, *« ce rattachement n'entraîne pas de conséquences sur l'affiliation du programme à la Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ni les conditions de gestion du programme, dont le responsable reste la directrice générale de la cohésion sociale »*. **La DGCS conserve donc la responsabilité du programme**, sous la tutelle de la Ministre des droits des femmes.

Votre rapporteur spécial se félicite à la fois de la mise en place d'un **pilotage politique** autour d'un ministère dédié et du **maintien du programme au sein de la mission et au sein du champ de compétence de la DGCS**, permettant une mise en place coordonnée des actions sur le terrain et un suivi pluriannuel des crédits.

Par ailleurs, il convient de noter que le programme n° 124, dont la maquette est entièrement refondue, accueille désormais une action spécifiquement consacrée au financement des personnels mettant en œuvre les politiques en faveur des droits des femmes, pour un montant de 10,9 millions d'euros en AE=CP.

2. La création d'un fonds de financement d'expérimentations

L'architecture du programme est principalement modifiée par la création d'une **nouvelle action n° 14 « Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes »**, dotée de 6,3 millions d'euros, correspondant à la création d'un fonds

d'expérimentation. Cette nouvelle action capte une grande partie des crédits auparavant portés par l'action n° 11, dont les dotations sont réduites de près de 65 %.

L'instauration du fonds d'expérimentation intervient alors que la loi de finances pour 2012 avait procédé à une refonte de la maquette du programme, afin de mieux identifier les différentes actions entreprises. A cet égard, **la différence entre les actions menées dans le cadre de l'action n° 11 et celles mises en place par le fonds de l'action n° 14 semble d'autant plus ténue que le transfert des crédits indique qu'il y a, en partie, transfert des actions réalisées.**

Répartition des crédits du programme n° 137 par action

(en millions d'euros)

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

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

Au total, le programme voit ses crédits augmenter de 3 millions d'euros en AE=CP (+ 14,7 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, pour atteindre 23,3 millions d'euros.

3. Une hausse des crédits qui correspond à une amélioration de la consommation budgétaire en 2012

a) L'amélioration de la consommation budgétaire en 2012

Alors que l'exécution du programme n° 137 est régulièrement marquée par une sous-consommation des crédits par rapport aux dotations

votées en loi de finances initiale, de l'ordre de 0,3 million d'euros en 2011 par exemple, il apparaît, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, que **l'année 2012 devrait se caractériser par un taux d'exécution très satisfaisant.**

Ainsi, l'exercice en cours est, pour l'instant, marqué par deux mouvements de crédits en sens contraires :

- **des annulations de crédit à hauteur de 0,86 million d'euros** dans le cadre des lois de finances rectificatives ;
- **une ouverture de crédit, à hauteur de 1,1 million d'euros, par décret de transfert de crédits du 20 août 2012¹**, permettant le **financement des accueils de jour** dans le cadre du troisième plan de lutte contre les violences faites aux femmes. Le ministère indique d'ailleurs, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que les crédits mis en réserve de précaution devront être intégralement dégelés pour garantir le financement de ces accueils de jour.

b) Les subventions aux associations préservées

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, votre rapporteur spécial soulignait que les **baisses de crédits, en particulier des subventions aux associations, « ne manqueront pas de créer des difficultés majeures pour les associations alors même qu'il s'agit d'acteurs de terrain indispensables pour relayer la politique en faveur des femmes ».**

On peut distinguer trois types de financement : les subventions à des associations têtes de réseau ; les financements à des associations gérant des dispositifs nationaux (par exemple numéros d'appel téléphonique) ; et des crédits sur projets ou actions ciblées.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, environ **40 associations devraient être financées en 2012** sur dotation du programme n° 137, **contre 60 en 2011, pour un montant total en baisse de 0,4 million d'euros par rapport à 2011.** Par ailleurs, le ministère indique, dans ses réponses au questionnaire, que *« compte tenu de la forte contrainte budgétaire en 2012 et dans l'attente de la validation de la programmation triennale 2013-2015, le choix a été fait en début d'exercice 2012 de ne pas procéder au renouvellement des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) qui arriveraient à échéance ou à la conclusion de nouvelle CPO, sauf situation particulière ».*

Votre rapporteur spécial estime que **le nouvel élan politique donné par la création du Ministère doit se traduire par un arrêt de la baisse des subventions aux associations**, acteurs de terrain essentiels à l'animation de cette politique d'égalité. Il doit également avoir pour conséquence la **reprise des conventionnements** avec les réseaux qui ont besoin de la visibilité

¹ Décret n° 2012-963 du 20 août 2012 portant transfert de crédits.

matérielle et financière apportée par les conventions d'objectifs et de moyens signées avec l'Etat.

La hausse globale des crédits est portée par la **création d'un fonds budgétaire d'expérimentation au sein de l'action n° 14**. Le projet annuel de performances indique à cet égard que « *le fond soutiendra notamment la mise en place d'expérimentations, comme par exemple :*

- *tester différentes modalités d'intervention en milieu scolaire et dans les médias pour **lutter contre les stéréotypes de genre** ;*
- *mettre en œuvre des mesures visant à favoriser la **polyactivité et la sécurisation des parcours professionnels** dans certaines branches professionnelles où l'emploi est à forte dominance féminine (propreté, services à la personne, commerce et distribution). »*

Par ailleurs, le fonds financera également **l'observatoire national des violences faites aux femmes**, dont la création a été actée, à l'initiative du Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le harcèlement sexuel en juin 2012.

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial regrette que la création d'un fonds d'expérimentation ait pour conséquence de réduire à la portion congrue l'action n° 11**, en limitant les financements à des actions spécifiques auprès des ménages et des entreprises. Ainsi, **il apparaît que deux actions auparavant financées ne le seront plus : le prix de la vocation scientifique et technique, pour 0,65 million d'euros en 2012, et le contrat d'égalité et de mixité des emplois dans les entreprises, pour 0,8 million d'euros en 2012.**

En revanche, **les crédits de l'action n° 12 « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes » sont stabilisés** et permettront le financement d'associations nationales ou locales, parmi lesquelles les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), la Fédération nationale solidarité féminine (FNSF), l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail ou encore le Mouvement français pour le planning familial.

Enfin, il convient de souligner que **l'action n° 13 « Soutien » voit ses crédits se réduire légèrement pour atteindre 0,66 million d'euros**. Il s'agit principalement des dépenses de fonctionnement courant (hors personnel) des délégations régionales aux droits des femmes. Bien que le personnel relève du programme n° 124, rappelons que la politique des droits des femmes constituerait, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la seule branche des directions centrales, régionales et départementales, à ne pas être impactée en 2013 par les réductions de personnel ; elle voit même son **plafond d'emplois augmenter de 5 ETPT**.

E. LE PROGRAMME N° 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS

1. Une maquette refondue qui améliore l'identification des dépenses par postes

Le programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » porte l'ensemble des crédits de soutien (charges de fonctionnement et de personnel) de ces politiques. Il englobe en particulier les charges liées aux directions centrales, régionales et départementales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports. Il comprend également l'une des contributions de l'Etat au **financement des agences régionales de santé**.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, la **présentation du programme est complètement revue** afin de mieux identifier la destination de la dépense. L'architecture du programme est désormais organisée selon trois axes :

- une **action est identifiée par type de charge de fonctionnement** (immobilier, service informatique, etc.)
- une **action est créée par politique pour les charges de personnel** (personnel mettant en œuvre les politiques de sport et jeunesse, personnel mettant en œuvre les politiques de cohésion sociale, etc.)
- une action regroupe les crédits de **financement des agences régionales de santé**.

Bien que toute refonte de l'architecture d'un programme présente l'inconvénient de rendre plus difficile le suivi pluriannuel des crédits du point de vue du contrôle parlementaire, **votre rapporteur spécial reconnaît le bienfondé de cette évolution de la maquette**. Par rapport à la précédente présentation, elle permet en effet de **mieux identifier les dépenses par destination**, en distinguant précisément les dépenses de personnel, par domaine, et les différentes charges de fonctionnement.

A cet égard, le regroupement de l'ensemble des charges de fonctionnement, indépendamment de la politique publique dont elles assurent le soutien, témoigne de la **mutualisation des moyens et des directions mise en œuvre depuis plusieurs années**, et de **l'émergence d'une comptabilité analytique globale**. C'est, en effet, principalement sur ce type de charges (immobilier, informatique, communication, statistiques) que la mutualisation permet une optimisation des coûts.

Évolution de la maquette budgétaire du programme n° 124

Ancienne maquette (jusqu'au PLF pour 2012)	Nouvelle maquette (à partir du PLF pour 2013)
<p>01 - Fonctions de pilotage et de contrôle</p> <p>02 - Statistiques, études et recherche</p> <p>03 - Gestion des politiques sociales</p> <p><i>03-01 - Gestion du programme "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables"</i></p> <p><i>03-02 - Gestion des services déconcentrés des programmes "Intégration et accès à la nationalité française" et "Immigration et asile"</i></p> <p><i>03-03 - Gestion du programme "Actions en faveur des familles vulnérables" : autres dépenses</i></p> <p><i>03-04 - Gestion du programme "Handicap et dépendance"</i></p> <p><i>03-05 - Gestion du programme "Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté"</i></p> <p><i>03-06 - Gestion du programme "Politique de la ville" - Comité interministériel à la ville</i></p> <p><i>03-07 - Gestion du programme "Politique de la ville" - Délégués du préfet dans les quartiers</i></p> <p><i>03-08 - Gestion du programme "Politique de la ville" – ACSE</i></p> <p><i>03-09 - Gestion du programme "Egalité entre les femmes et les hommes"</i></p> <p>04 - Gestion des politiques sanitaires</p> <p><i>04-01 - Gestion du programme "Prévention, sécurité sanitaire et modernisation de l'offre de soins"</i></p> <p><i>04-02 - Gestion du programme "Protection maladie"</i></p> <p>05 - Pilotage de la sécurité sociale et de l'offre de soins</p> <p>06 - Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport de la jeunesse et de la vie associative</p> <p>07 - Financement des Agences régionales de santé</p> <p>08 - Gestion des politiques du sport</p> <p>09 - Gestion des politiques de jeunesse et de la vie associative</p>	<p>10 - Fonctionnement des services</p> <p>11 - Systèmes d'information</p> <p>12 - Affaires immobilières</p> <p>13 - Certification des formations</p> <p>14 - Communication</p> <p>15 - Affaires européennes et internationales</p> <p>16 - Statistiques, études et recherche</p> <p>17 - Financement des Agences régionales de santé</p> <p>18 - Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé</p> <p>19 - Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative</p> <p>20 - Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes</p> <p>21 - Personnels mettant en œuvre les politiques de la vie, du logement et de l'hébergement</p> <p>22 - Personnels transversaux et de soutien</p> <p>23 - Autres dépenses de personnel</p>

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

2. Des crédits orientés vers les dépenses de personnel, en légère augmentation pour 2013

La répartition des moyens inscrits sur le présent programme par typologie de dépense est la suivante :

- dépenses de **personnel** : 773,9 millions d'euros ;
- dépenses de **fonctionnement** : 760,3 millions d'euros ;
- dépenses **d'investissement** : 13 millions d'euros (en AE=CP) ;
- dépenses **d'intervention** : 12,9 millions d'euros.

A première vue, les dépenses de personnel ne représentent qu'un peu moins de la moitié du total des crédits de paiement. En réalité, cependant, la subvention pour charges de service public accordée par l'Etat aux Agences régionales de santé (ARS), d'un montant de près de 591 millions d'euros, est entièrement comptabilisée en dépenses de fonctionnement, alors qu'elle vient couvrir, à hauteur d'environ 510,9 millions d'euros, des dépenses de personnel.

Ainsi, les dépenses de personnel représentent, au total, 82,4 % des crédits du présent programme.

Globalement, ce dernier connaît une **légère augmentation de sa dotation, les crédits de paiement passant de 1,48 milliard d'euros en 2012 à 1,56 milliard d'euros prévu pour 2013, soit une progression de 80 millions d'euros.**

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

- la **masse salariale des directions**, dont, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les dotations augmentent de 12 millions d'euros à périmètre constant ;
- le **financement des agences régionales de santé**, dont les crédits progressent d'environ 30 millions d'euros.

Répartition des crédits du programme n° 124 par action

(en millions d'euros)

Maquette PLF 2013	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
Action n° 10 « Fonctionnement des services »		23,0	447,2	23,1
Action n° 11 « Systèmes d'information »		28,7		26,0
Action n° 12 « Affaires immobilières »		85,7		91,2
Action n° 13 « Certification des formations »		7,8		7,8
Action n° 14 « Communication »	-	7,4	-	7,4
Action n° 15 « Affaires européennes et internationales »	-	7,2	-	7,2
Action n° 16 « Statistiques, études et recherches »		11,1		11,1
Action n° 17 « Financement des agences régionales de santé » (nouveau) Action n° 7 (ancien)	561,2	591,1	561,2	591,1
Action n° 18 « Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé »		265,1		265,1
Action n° 19 « Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative »		296,9		296,9
Action n° 20 « Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes »		10,9		10,9
Action n° 21 « Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement »		69,1		69,1
Action n° 22 « Personnels transversaux et de soutien »		131,9		131,9
Action n° 23 « Autres dépenses de personnel »		21,1		21,1
Total du programme n° 124 ⁽¹⁾	1 512,9	1 557,3	1 481,4	1 560,1

(1) Autres actions de l'ancienne maquette prises en compte

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

3. Une évolution contrastée des dépenses de fonctionnement des administrations

a) La délicate identification de l'évolution des dépenses de fonctionnement

La trajectoire des dépenses de fonctionnement ne peut être documentée que par les réponses du ministère au questionnaire budgétaire, l'évolution de la maquette budgétaire et le regroupement des charges de fonctionnement par poste ne permettant pas la lecture directe de leur évolution dans le projet annuel de performances.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les dépenses de fonctionnement poursuivraient, en 2013, la **baisse engagée depuis plusieurs années**. Cette réduction s'applique en particulier aux deux principaux postes que sont les **affaires immobilières** et les **systèmes d'information**.

S'agissant de la politique immobilière, les opérations de valorisation du patrimoine sont, depuis 2007, inscrits au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». **L'action n° 13 « Affaires immobilières » du présent programme retrace ainsi uniquement les loyers budgétaires, ainsi que les dépenses d'entretien, d'exploitation et de rénovation du parc immobilier.**

A cet égard, il convient de souligner que l'année 2013 devrait être marquée par **l'achèvement du projet de rénovation du site de l'avenue Duquesne à Paris**, entamé en 1998, et financé exceptionnellement, s'agissant de la quatrième et dernière tranche des travaux, par le programme n° 124 pour un montant total de 26 millions d'euros en crédits de paiement, soit 13 millions d'euros en 2012 et 13 millions d'euros en 2013.

La rénovation du site « Duquesne »

Le site du 14 avenue Duquesne à Paris, siège du Ministère des affaires sociales, occupe une surface utile brute de **85 000 m²**. Il a fait l'objet, en 1998, d'un schéma directeur architectural et technique (SDAT), réparti en 4 tranches fonctionnelles, pour un montant total de **196 M€**, dont **8,5 M€** de mobilier.

La troisième tranche de travaux a été livrée en mai 2012 et la quatrième et ultime phase des travaux a démarré en juin 2012. **Le financement de cette 4^{ème} tranche**, compte-tenu des difficultés de disponibilité des crédits sur le programme CAS 723, est **porté par le programme n° 124**.

Cette opération devrait contribuer, selon le Ministère, « à la valorisation du site. En effet, la valeur vénale de l'immeuble estimée en 2007 s'élevait à **391,74 millions d'euros**. Selon l'étude menée à la demande de France Domaine par la Société CBRE, à l'issue des travaux de rénovation, l'ensemble immobilier devrait accroître sa valeur, qui atteindrait **600 millions d'euros** environ. »

Le ministère ajoute que l'objectif de la rénovation est de « **bénéficier de locaux conformes aux normes de sécurité incendie et aux standards usuels de confort tertiaire, tout en préservant la qualité architecturale de la partie historique de l'immeuble, représentative de l'architecture des années 1930.** »

Source : réponses au questionnaire budgétaire

S'agissant des dépenses informatiques, la mutualisation des services aurait également permis une contraction des crédits, le ministère indiquant, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que **les dotations allouées aux systèmes d'information se sont réduites de 9 % entre 2010 et 2011** « grâce, en particulier, à la fusion des infrastructures et réseaux informatiques des deux secteurs santé / solidarité et sport / jeunesse ».

b) La réduction des effectifs sans réduction de la masse salariale

Le plafond d'emplois, fixé à 11 157 ETPT, diminue globalement de 126 ETPT par rapport à 2012. Cette réduction nette résulte de la combinaison des évolutions suivantes :

- la **réduction de 143 ETPT**, conformément aux engagements du Gouvernement en matière de réduction des effectifs ;
- la **création de 5 emplois destinés au renforcement de l'administration des droits des femmes** ;
- le **solde des transferts d'emplois entre programmes (+ 22 ETPT)**.

L'administration centrale est la première concernée par la réduction des effectifs, avec une baisse de 120 ETPT de son plafond d'emplois, contre seulement 18 pour les services régionaux.

Répartition du plafond d'emplois par action

(en ETPT)

Action	2013
18 - Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	3 822
19 - Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	4 161
20 - Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	189
21 - Personnels mettant en œuvre les politiques de la vie, du logement et de l'hébergement	1 020
22 - Personnels transversaux et de soutien	1 965
Total	11 157

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

Cependant, **la réduction du plafond d'emplois ne se traduit pas par la baisse des dépenses de personnel, qui progressent globalement de 12 millions d'euros en 2013 par rapport à 2012**. L'exécution 2012 semble, en effet, montrer la **difficulté de la maîtrise de la masse salariale**, indépendamment des réductions d'effectifs. Le ministère souligne ainsi, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que « *la situation des crédits de masse salariale est particulièrement tendue pour 2012* », ce qui justifie plusieurs mouvements déjà opérés en cours de gestion, en particulier un virement de crédits d'un million d'euros, un dégel de la réserve de précaution de 5,7 millions d'euros et des économies supplémentaires de 5,2 millions d'euros.

Cette situation s'explique par deux principaux facteurs :

- la **diminution du taux de vacance d'emploi**. En d'autres termes, le nombre d'emplois rémunérés serait en permanence proche du plafond, avec un solde non consommé, en moyenne, de seulement 0,4 % des emplois totaux ;
- le **processus de requalification des emplois dans le cadre des départs en retraite**. Le ministère souligne ainsi que « *le remplacement d'un agent de catégorie C par un agent de catégorie B ou A peut, tout en respectant et le plafond d'emplois et le schéma d'emplois avoir une incidence tant sur la masse salariale que sur l'indemnitaire* ». Il ajoute que ce processus se justifie dans un contexte où « *l'administration se recentre sur des missions de pilotage et d'expertise qui nécessitent des niveaux de compétence accrus* ».

A cet égard, **votre rapporteur spécial voit dans ces évolutions la limite de la stratégie de réduction des effectifs**, dont l'impact en termes budgétaires est, en définitive, plus limité que ne le sont ses conséquences sur les prestations fournies et la qualité des conditions de travail des agents.

Par ailleurs, il tient à souligner que **le processus de requalification des emplois ne doit pas être un objectif en soi** : une **administration opérationnelle et de terrain, au contact des associations et des partenaires sur l'ensemble du territoire, ne saurait se contenter d'être une « administration de pilotage et d'expertise »**. La baisse continue du nombre d'agents des catégories B et C, qui est prévu globalement en réduction de 172 ETPT entre 2012 et 2013, pose, à terme, la question du sens et des missions des directions déconcentrées, en particulier des directions départementales.

4. Un financement des ARS sous contraintes

Mises en place le 1^{er} avril 2010 conformément à la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les **26 agences régionales de santé (ARS)** regroupent des services déconcentrés de l'Etat (partie sanitaire des DDASS et des DRASS), l'agence de l'hospitalisation, le groupement régional de santé publique, l'union régionale des caisses d'assurance maladie, la mission régionale de santé, ainsi qu'une partie des personnels des caisses régionales d'assurance maladie, du régime social des indépendants, de la mutualité sociale agricole et de la direction régionale du service médical.

L'action n° 17 « **Financement des agences régionales de santé** », qui reprend les exacts contours de l'ancienne action n° 07 de la précédente maquette, porte **le financement de l'Etat au fonctionnement des agences, pour un montant total de 591 millions d'euros pour 2013**. A cet égard, le financement des ARS est **l'action la plus importante du programme n° 124, dont il représente près de 38 % des dotations**.

a) Un financement éclaté

La loi du 21 juillet 2009 prévoit que **les ARS sont financées par l'Etat et l'assurance maladie**, à la fois pour leur charges de fonctionnement et pour les charges d'intervention (actions de prévention, etc.). La part de l'Etat est prévue dans le présent programme et dans le programme n° 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », cependant que celle de l'assurance maladie relève du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Ressources des ARS (charges de fonctionnement)

(en millions d'euros)

	2011	2012	PLF / PLFSS 2013	Évolution 2012/2013
Subvention de l'Etat	552,3	561,2	591,1	+ 5,3 %
Contribution des régimes obligatoires de l'assurance maladie	161,0	160,0	160,0	0 %
Total	713,3	721,2	751,1	+ 4,1 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Il convient de souligner que les crédits consacrés à l'ARS retracés dans le tableau ci-dessus ne comprennent que **les charges de fonctionnement**, et non l'ensemble des dotations aux ARS. En effet, n'y sont pas retracés les financements dédiés à leurs dépenses d'intervention (actions de prévention, actions de formation, etc.), portés par le programme n° 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé ». La dotation globale, financée par les contributeurs publics pour l'ensemble des charges des ARS (fonctionnement, interventions et transferts), devrait, en tout état de cause, s'élever à environ **1,15 milliard d'euros au titre de l'exercice 2013**.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial rejoint les critiques formulées par notre collègue Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial de la mission « Santé », qui insiste, cette année encore, sur la « ***nécessité de disposer, lors de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année, d'une information consolidée sur les crédits destinés aux ARS (contribution de l'assurance maladie, dotation de l'Etat à travers la mission « Solidarité » et la mission « Santé »*** »).

b) Une réduction continue des effectifs

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le **plafond d'emplois des ARS est prévu à 9 038 ETPT, en baisse de 243 ETPT** par rapport à 2012.

Il convient cependant de remarquer que plus de la moitié de la baisse des effectifs (- 130 ETPT) est portée, en réalité, par une **mesure de « correction technique »**, qui correspond à la suppression d'emplois vacants en 2012, qui n'avaient déjà pas été budgétés en 2012. **La suppression « effective » de postes est donc de seulement 113 ETPT.**

Évolution du plafond d'emplois des ARS

(en ETPT)

	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Emplois « Etat »	7 776	7 638	7 550
Emplois sous convention collective des organismes de sécurité sociale	1 668	1 643	1 618
			9 168 - 130 (correction technique)
Total	9 444	9 281	9 038

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

c) Une augmentation des crédits faiblement documentée

La subvention de l'Etat aux ARS est prévue en augmentation pour l'exercice 2013, passant de 561,2 millions d'euros en 2012 à 591,1 millions d'euros en 2013, soit une hausse de près de 30 millions d'euros (+ 5,3 %).

Cette évolution nette serait cependant le résultat de deux évolutions en sens contraires :

- d'une part, des **économies sur les dépenses de fonctionnement de l'ordre de 4,8 millions d'euros**, dont 2,9 millions d'euros au titre de la réduction des effectifs et 1,9 million d'euros du fait de la réduction des charges de fonctionnement.
- d'autre part, une **hausse importante de la dotation (+ 34,7 millions d'euros)** liée, d'après le projet annuel de performances, à des « *ajustements techniques* », recouvrant notamment l'évolution du CAS Pensions, la prise en compte du glissement vieillesse technicité et une réévaluation des dépenses locatives immobilières.

A cet égard, votre rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur la pertinence et l'efficacité de la stratégie de réduction des effectifs, qui n'empêche pas une **augmentation significative des dépenses de fonctionnement, dont celle liée à la masse salariale**. Il estime en ce sens que la réorganisation des ARS devra se poursuivre en privilégiant la maîtrise globale de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement, notamment immobilière, par rapport à l'objectif de réduction des effectifs.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 70

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

Financement par le fonds national des solidarités actives des aides exceptionnelles de fin d'année versées aux bénéficiaires de certaines allocations ainsi que du revenu de solidarité active en faveur des jeunes actifs en 2013

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre à la charge du Fonds national des solidarités actives (FNSA) d'une part le financement de la prime de fin d'année versée aux allocataires du RSA et d'autres allocations de solidarité, et, d'autre part, pour la seule année 2013, l'intégralité des dépenses relatives au « RSA jeunes ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FINANCEMENT DES PRIMES EXCEPTIONNELLES DE FIN D'ANNÉE

Lors de l'hiver 1997, le Gouvernement a créé une aide « exceptionnelle » de fin d'année, dite « prime de Noël », d'abord destinée aux bénéficiaires de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** puis étendue, en décembre 2000, à tous les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), ces deux derniers dispositifs étant devenus le **revenu de solidarité active (RSA)** en 2009. A travers l'ASS, la prime concerne également l'ensemble des allocations liées, notamment **l'allocation équivalent retraite (AER), l'allocation transitoire de solidarité (ATS)** ou encore la **prime forfaitaire mensuelle**. Les primes de Noël du RSA sont versées par les CAF, celles correspondants aux allocations liées à l'ASS sont versées par Pôle Emploi.

Depuis 1997, les Gouvernements successifs ont reconduit, année après année, **cette aide qui est désormais pleinement inscrite dans le paysage des minima sociaux**. Néanmoins, ils ont toujours maintenu **la fiction selon laquelle il s'agissait d'une décision discrétionnaire**, la renouvelant uniquement par décret et ne prévoyant pas sa budgétisation lors de l'examen de la loi de finances initiale.

Le montant de la prime est fixé forfaitairement à **152,45 euros pour les bénéficiaires de l'ASS à taux simple**, et à 219,53 euros pour les bénéficiaires de l'ASS à taux majoré. **Pour les bénéficiaires du RSA, elle varie selon la composition familiale**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Barème de la « prime de Noël » pour les allocataires du RSA en 2013

Nombre de personnes	Composition de la famille	Montant de la prime
Personne isolée	-	152,45
2 personnes	couple sans enfant	228,67
	isolé avec un enfant	228,67
3 personnes	isolé avec deux enfants	274,41
	couple avec un enfant	274,41
4 personnes	isolé avec trois enfants	335,39
	couple avec deux enfants	320,14
5 personnes	isolé avec quatre enfants	396,37
	couple avec trois enfants	381,12
6 personnes	isolé avec cinq enfants	457,35
	couple avec quatre enfants	442,10
Par personne supplémentaire	-	60,98

Source : ministère des affaires sociales et de la santé

1. Le financement de la prime de Noël des bénéficiaires du RSA par le FNSA

Il convient de souligner que seuls les bénéficiaires du « RSA socle », c'est-à-dire de l'équivalent de l'ancien RMI et de l'ancienne API, perçoivent la prime de Noël. Les bénéficiaires du « RSA activité » en sont exclus car leurs ressources sont supérieures au plafond prévu par décret.

La prime de fin d'année des allocataires du RSA n'étant pas, jusqu'à présent, budgétée en loi de finances initiale, **le Gouvernement utilisait traditionnellement le collectif budgétaire ou le décret d'avances de fin d'année pour en assurer le financement**. Cependant, en 2009 et 2010, l'importance du fonds de roulement du FNSA, lié à une montée en charge plus

lente que prévue du RSA, a permis de financer la prime de Noël directement depuis le programme n° 304, sans même une autorisation parlementaire.

L'article 82 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011¹ a pérennisé ce financement en prévoyant que « *à compter de 2011, les aides exceptionnelles de fin d'année accordées par l'Etat à certains allocataires du revenu de solidarité active sont financées par le Fonds national des solidarités actives mentionné à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles* ». Si cet article présentait l'avantage de pérenniser une modalité de financement existante, **il ne revenait ni sur l'absence de budgétisation en loi de finances initiale au sein du programme n° 304 ni sur le caractère discrétionnaire de la dépense**, qui peut être ou non accordée par l'Etat.

A cet égard, le présent projet de loi de finances répare, pour la première fois, cette dernière lacune, puisque **la prime de Noël des allocataires du RSA est, pour la première fois, prévue au sein du budget prévisionnel du FNSA** porté par le programme n° 304. La dépense prévue en 2013 à ce titre s'élève à 394 millions d'euros.

2. Le financement de la prime de Noël des bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et de l'ATS par le FDS

La prime de Noël versée aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et de l'ATS est, en revanche, traditionnellement financée par le **fonds de solidarité (FDS)**, créé par la loi du 4 novembre 1982 et financé par une contribution de solidarité prélevée à la source par les employeurs des fonctionnaires et agents publics, ainsi que par des droits perçus sur la vente des tabacs et par une subvention d'équilibre de l'Etat.

A l'instar de celle versée aux bénéficiaires du RSA, **la prime de Noël versée à ces allocataires n'a jamais été prévue par la loi de finances initiale et n'était financée par le FDS qu'en vertu d'un décret pris en fin de gestion²**.

Le montant total de la dépense prévue à ce titre en 2013 est de **71 millions d'euros**.

B. LE FINANCEMENT DU « RSA JEUNES »

L'article 135 de la loi de finances pour 2010 a instauré le « **RSA jeunes** » qui **permet, par exception au droit commun, à des jeunes de moins de 25 ans d'être éligibles au RSA**. Ils doivent, pour cela, avoir

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Par exemple, pour l'année 2011, le décret n° 2011-1839 du 8 décembre 2011 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AER et de l'ATS.

travaillé au moins deux ans sur les trois dernières années. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2010.

Pour les années 2010 et 2011, par dérogation à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, **le « RSA jeunes » est entièrement pris en charge par le Fonds national des solidarités actives (FNSA) alors même que la partie « socle » de son coût aurait dû revenir aux conseils généraux.**

La prise en charge de l'intégralité de la dépense du « RSA jeunes » par l'Etat a été reconduite en 2012 par l'article 149 de la loi de finances pour 2012¹.

La dotation inscrite à ce titre dans le budget prévisionnel du FNSA pour 2013 s'élève à **27 millions d'euros**, en diminution par rapport à la dotation initiale en 2012 de 75 millions d'euros. En effet, l'évolution du nombre de bénéficiaires du « RSA jeunes » indique que la lente montée en charge du dispositif s'est même transformée, au début de l'année 2012, en **réduction sensible du nombre d'allocataires, au-dessous du seuil de 10 000 jeunes.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **compléter l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles**, qui définit les modalités de financement du RSA par le FNSA.

Il insère deux alinéas à la fin du I de cet article. Le premier alinéa prévoit que le FNSA finance *« les aides de fin d'année qui peuvent être accordées par l'Etat à certains allocataires du revenu de solidarité active »* (**alinéa 2**). L'article précise ainsi que tous les allocataires du RSA ne sont pas concernés ; en pratique, seuls les allocataires du RSA « activité » seule ne bénéficient pas de la prime. En réalité, le présent article ne fait que placer au sein de l'article L. 262-24 du code précité la disposition en vigueur, prévue par **l'article 82 précité du collectif de fin d'année 2011**. Par souci de coordination, ce dernier article est d'ailleurs abrogé (**alinéa 4**).

Le même alinéa prévoit également que le FNSA finance les mêmes aides qui peuvent être accordées aux *« bénéficiaires de certaines allocations mentionnées à l'article L. 5423-24 du code du travail »*, c'est-à-dire l'ASS, l'AER et l'ATS gérés par le fonds de solidarité (**alinéa 2**). Toutefois, ce financement ne vaut qu'**à compter de 2013** : pour l'exercice 2012, le FDS devrait financer la prime de fin d'année – bien que votre rapporteur spécial n'ait pu obtenir d'assurance sur ce point.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Par ailleurs, le présent article prévoit la **reconduction, pour la seule année 2013, du financement du « RSA jeunes » dans toutes ses composantes (socle et activité) par le FNSA (alinéa 3).**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN FINANCEMENT BIENVENU ET PÉRENNE DES AIDES DE FIN D'ANNÉE, SANS GARANTIE SUR LEUR RECONDUCTION

Le **regroupement du financement de l'ensemble des aides de fin d'année** versées aux bénéficiaires de minima sociaux, qu'il s'agisse du RSA « socle », de l'ASS, de l'AER ou de l'ATS, au sein du FNSA est une **mesure bienvenue**. D'une part, il permet d'en améliorer **la visibilité et le suivi pour le Parlement**, d'autant plus que la dépense est désormais budgétée en loi de finances initiale au sein du programme n° 304. D'autre part, il assure un **financement pérenne** à l'ensemble de ces primes, le FNSA voyant sa surface financière s'accroître dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui, dans son article 3, porte de 1,1 % à **1,45 % le taux du prélèvement de solidarité sur les revenus de patrimoine et les produits de placement** qui l'alimente.

Grâce à ce relèvement de taux, le FNSA devrait voir ses ressources augmenter de **481 millions d'euros**. Cette augmentation des recettes fiscales du fonds correspond, à peu de choses près, au montant de la **dépense prise en charge au titre des primes de fin d'année, évaluée à 465 millions d'euros pour 2013**. Ainsi, le financement des aides de fin d'année peut être assuré par le FNSA sans augmentation de la subvention d'équilibre de l'Etat.

Toutefois, la prime de Noël, qu'il s'agisse de celle versée aux bénéficiaires du RSA ou à ceux de l'ASS, de l'AER et de l'ATS, est une **prime juridiquement discrétionnaire**, dont aucune disposition ne prévoit le versement obligatoire. Or, le présent article ne remet pas en cause ce caractère discrétionnaire ; au contraire, il le souligne en précisant que les aides **« peuvent être accordées »**, alors que l'actuel article 82 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 mentionnait les **« aides accordées par l'Etat »**.

Certes, **l'inscription de la prime dans le code de l'action sociale et des familles et sa budgétisation en loi de finances initiale permettent d'en améliorer la visibilité**.

Cependant, **cette visibilité ne vaut que pour un an** : il reste loisible au Gouvernement de ne pas reconduire la prime de Noël à partir de 2014. Alors même que l'évaluation préalable annexée au présent article met en avant l'intérêt de ce mode de financement pour en assurer la pérennité, celui-ci continue donc de ne faire **« qu'énoncer les modalités de financement de la prime "au cas où" le Gouvernement déciderait de la renouveler les années à**

venir », comme le soulignait déjà notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, à l'occasion de l'examen de l'article 82 précité. Pourtant, les aides de fin d'année ont désormais une place importante dans le paysage des minima sociaux et constituent une **aide majeure dans le contexte économique actuel**.

B. UNE MODALITÉ TRANSITOIRE DE FINANCEMENT DU RSA JEUNES, EN ATTENDANT UNE RÉFORME

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le nombre de bénéficiaires du « RSA jeunes », après avoir connu une augmentation importante au début de l'année 2011 (+ 41 % entre décembre 2010 et juin 2011), a connu une **réduction de 9 % entre mai 2011 et juin 2012**. Ainsi, on dénombre **seulement 9 345 allocataires du « RSA jeunes » au 30 mai 2012**, contre 10 246 à la même date en 2011.

Cette situation explique qu'il ait été procédé à une révision à la baisse de la prévision de dépenses pour 2012, qui s'établit désormais à **26 millions d'euros**, contre 69 millions d'euros en loi de finances initiale. Pour 2013, les crédits du RSA « jeunes » sont inscrits pour un montant de **27 millions d'euros** dans le budget prévisionnel du FNSA, soit 13 millions d'euros au titre du RSA « socle » et 14 millions d'euros au titre du RSA « activité ».

L'évaluation préalable annexée au présent article indique que le financement par le FNSA constitue « *un financement dérogatoire [...] afin de disposer du recul nécessaire à l'évaluation du coût exact de cette extension, qui pourra ensuite être prise en charge pour partie par les départements et compensée par l'Etat* ».

Si deux années seulement se sont écoulées depuis la mise en place du RSA jeunes, il apparaît cependant que **le dispositif n'a pas trouvé son public, eu égard, notamment, à la rigueur de certaines de ses conditions d'éligibilité et à la complexité des démarches** qu'elles supposent d'effectuer. En conséquence, votre rapporteur spécial souhaite que la poursuite du financement dérogatoire par le FNSA soit l'occasion d'une réflexion sur une évolution du régime, dans le sens d'une **meilleure prise en charge des jeunes travailleurs pauvres**, dans le cadre des évolutions attendues du « RSA activité ».

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

ARTICLE 70 bis
(Art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale)

**Extension aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles
du mécanisme de subrogation des CAF pour le recouvrement des indus
d'allocations aux adultes handicapés**

Commentaire : Le présent article additionnel a pour objet d'étendre aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles le mécanisme existant pour les avantages d'invalidité ou de vieillesse et permettant à la CAF d'être subrogée dans les droits des bénéficiaires pour obtenir le recouvrement des indus d'allocations aux adultes handicapés.

I. LE DROIT EXISTANT

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale prévoit que **les personnes bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui font valoir leur droit à un avantage de vieillesse ou d'invalidité continuent de percevoir l'AAH jusqu'à ce qu'elles perçoivent effectivement l'avantage** auquel elles ont droit.

Dans la période transitoire, **les caisses d'allocations familiales (CAF), responsables du versement de l'AAH, continuent donc de servir l'AAH**, pourtant indue. L'article du code prévoit donc que les CAF sont **subrogées** dans les droits des bénéficiaires pour procéder au recouvrement des indus auprès des organismes payeurs des avantages d'invalidité ou de vieillesse. Or, si les rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP) sont concernées par le mécanisme de versement de l'AAH dans la période transitoire, elles ne font, en revanche, pas l'objet d'un dispositif de subrogation au bénéfice des CAF.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec avis favorable de la commission des finances, un amendement visant à modifier l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale pour **élargir ce mécanisme de subrogation aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles**.

Ainsi, les CAF pourraient à l'avenir obtenir le remboursement des indus d'AAH, liés aux périodes transitoires entre le versement de l'AAH et

celui d'une rente d'ATMP, directement auprès des organismes payeurs de cette dernière.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'extension du mécanisme de subrogation aux rentes d'ATMP **fluidifie, pour les CAF, le recouvrement des indus d'AAH**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette modification est demandée par les caisses depuis plusieurs années ; elle est rendue aujourd'hui possible d'un point de vue technique grâce à l'amélioration de l'adhérence entre les systèmes d'information des CAF et des organismes payeurs des rentes d'ATMP.

Le mécanisme de subrogation présente l'avantage de **faciliter l'application du principe de subsidiarité de l'AAH** par rapport aux autres allocations de solidarité dont peuvent bénéficier ses allocataires.

En tout état de cause, la modification ne crée ni ne retranche de droits pour les bénéficiaires, pour lesquels le mécanisme de subrogation est **transparent**.

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

ARTICLE 70 ter

(Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Présentation des crédits et des résultats d'expérimentations dans les documents de politique transversale

Commentaire : Le présent article a pour objet de prévoir que les crédits destinés aux expérimentations, ainsi que les résultats de ces dernières une fois achevées, sont présentés dans les documents de politique transversale « Inclusion sociale » et « Politique d'égalité entre les femmes et les hommes ».

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005 a prévu, dans son article 128, la liste des **documents de politique transversale** (DPT, ou « oranges » budgétaires) qui sont annexés, chaque année, au projet de loi de finances. Parmi ces DPT figurent deux documents relatifs aux crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : le document « **Inclusion sociale** » et le document « **Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes** ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Sansu, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et Régis Juanico, après avis de sagesse du Gouvernement, vise à compléter l'article 128 de la loi n° 2005-1720 précitée, afin de **préciser que les deux DPT « Inclusion sociale » et « Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes » comportent la liste et l'objet des expérimentations en cours ou prévues, ainsi qu'une présentation des résultats des expérimentations achevées.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est caractérisée par la présence de plusieurs programmes comportant des actions d'expérimentations. Il s'agit, en particulier, du **programme n° 304** « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »,

qui comporte, à partir du projet de loi de finances pour 2013, une **action d'expérimentations en matière sociale** de façon générale et une **action d'expérimentations en économie sociale et solidaire**, pour un montant total de près de **6 millions d'euros**. Il s'agit également du **programme n° 137** « Égalité entre les femmes et les hommes », qui comporte notamment, à partir du projet de loi de finances pour 2013, un **fonds d'expérimentations doté de 6 millions d'euros**.

Or, l'utilisation des crédits d'expérimentation est, particulièrement lorsque ces derniers sont mutualisés au sein d'un fonds, **mal documentée** dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances. Il est, à cet égard, regrettable que le Parlement ne soit pas informé des résultats des expérimentations que ces crédits financent, notamment au regard des perspectives de généralisation ou de montée en charge de celles considérées comme réussies.

En conséquence, l'ajout de la liste, de l'objet, des crédits et des résultats des expérimentations en cours et achevées au sein des documents de politique transversale précités permet d'**améliorer utilement le suivi de ces expérimentations et l'information du Parlement**.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 2,6 millions d'euros les crédits de la mission (AE=CP). Cette minoration correspond au solde d'une réduction des crédits à titre reconductible et d'une majoration à titre non reconductible.

I. À TITRE RECONDUCTIBLE

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit une réduction, à titre reconductible, de 180 000 euros (AE=CP) des crédits de la mission au titre du prélèvement effectué sur l'ensemble des missions, et permettant de gager les ouvertures de crédit opérées par ailleurs. Cette réduction résulte :

- d'une diminution de 30 000 euros des crédits du programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » ;
- d'une réduction de 70 000 euros des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;
- d'une contraction de 80 000 euros des crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes ».

II. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'amendement propose par ailleurs une **majoration de crédits, à titre non reconductible, de 2 807 427 euros (AE = CP)**, imputés comme suit :

- 380 410 euros pour le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » ;
- 641 700 euros pour le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;
- 938 757 euros pour le programme « Handicap et dépendance » ;
- 192 100 euros pour le programme « Égalité entre les femmes et les hommes » ;
- 654 460 euros pour le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, Président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 70, 70 bis et 70 ter).

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » constitue l'un des piliers de la politique sociale portée par l'État. Elle en est un pilier en termes de publics soutenus, puisqu'elle s'adresse, entre autres, aux travailleurs pauvres, aux personnes handicapées, aux personnes sous tutelle, etc. Elle en est un pilier en termes budgétaires également, puisqu'elle rassemble environ 13,4 milliards d'euros de crédits. Elle en est, enfin, un pilier du point de vue du soutien administratif, puisqu'elle porte, au titre du programme n° 124, les crédits de l'administration support de la plupart des politiques sociales, notamment de la cohésion sociale, de la jeunesse et de la vie associative, de la ville, mais aussi du fonctionnement des ARS.

D'une façon générale, les crédits sont en augmentation par rapport à 2012, de l'ordre de 5,6 %. Cependant, cette évolution générale est contrastée entre les programmes. En réalité, la hausse résulte principalement du dynamisme de la dépense de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représente à elle seule une majoration de 600 millions d'euros entre 2012 et 2013. D'autres actions, en revanche, voient leurs crédits diminuer : il s'agit en particulier du programme n° 304, car la progression des recettes fiscales affectées au Fonds national des solidarités actives (FNSA) permet une baisse corrélative de la subvention d'équilibre de l'État. Cette tendance à la hausse est prise en compte dans le cadre de la programmation triennale 2013-2015, dont le plafond de crédits s'établit à 13,74 milliards d'euros pour 2015. Sans rouvrir le débat à ce sujet, je tiens à souligner le peu de portée pratique et budgétaire d'un plafond appliqué à des dépenses de guichet contraintes, sur lesquelles le Gouvernement n'a pas de marge de manœuvre sauf à changer les conditions d'éligibilité des publics aux différents dispositifs.

J'en viens maintenant à l'examen détaillé des programmes. S'agissant du programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté », je voudrais faire trois principales remarques. Tout d'abord, je constate que le contexte est, à cet égard, très dégradé, ainsi que le souligne le récent rapport du Secours catholique sur la pauvreté en France.

Ma deuxième remarque est relative à la maquette, qui évolue pour accueillir trois actions supplémentaires, en particulier une nouvelle action destinée à l'expérimentation en économie sociale et solidaire pour un montant de 5 millions d'euros. C'est une évolution positive, qui correspond à une priorité politique légitime du Gouvernement ; cependant, je regrette que cette dotation capte en réalité des fonds destinés à d'autres expérimentations en

matière sociale : en particulier un abondement du fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Le programme n° 304 regroupe principalement la subvention d'équilibre de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), destinée à financer principalement la partie « activité » du RSA. Cette subvention s'établit à 373 millions d'euros, en diminution de 48,8 millions d'euros par rapport à 2012, du fait de l'augmentation corrélative des recettes fiscales du FNSA prévue par le PLFSS pour 2013. De façon générale, la prise en compte réaliste de la lente montée en charge du RSA « activité », de celle, très lente, du RSA jeunes, accompagnée de la budgétisation de la prime de Noël pour un montant de 465 millions d'euros, rend plus fiable et plus sincère le budget prévisionnel du FNSA pour 2013.

Ma troisième remarque concerne le taux important de non recours au RSA « activité », de l'ordre de 68 %. Le rapport du comité national d'évaluation du RSA, remis en décembre 2011, a permis d'apporter des premières réponses à cette question majeure pour l'avenir de la prestation. Il semble que les principales causes de non recours résident dans le manque d'information ou de connaissance du dispositif, mais aussi dans son appréhension, par la population, comme un revenu minimum et non comme un complément d'activité pour les travailleurs pauvres. C'est pourquoi, alors que l'on visait initialement 2,2 millions de bénéficiaires travailleurs pauvres, il n'y a aujourd'hui que 477 000 bénéficiaires au titre du « RSA activité » seul et 229 000 au titre du RSA « socle et activité ». Or, le non recours est certes une économie budgétaire comptable, mais il est une perte économique globale pour un territoire et signale peu ou prou l'inadaptation d'un dispositif. Par ailleurs, un sociologue a, dans un récent article de presse, mis en évidence que le phénomène de non recours est plus important que celui de la fraude s'agissant des prestations sociales.

Des projets sont à l'étude pour en permettre une meilleure orientation à destination des travailleurs pauvres, et une réforme devrait être annoncée en décembre, à l'issue de la grande conférence sociale sur la pauvreté. Parmi les pistes, mes interlocuteurs ont mentionné l'idée d'une annualisation du calcul des ressources, pour « lisser » les revenus du travail et éviter les entrées/sorties du dispositif liées à des revenus irréguliers. Il pourrait s'agir également d'une fusion complète avec la prime pour l'emploi. En tout état de cause, je souhaite que certains avantages du RSA activité soient maintenus, notamment son caractère familialisé.

S'agissant du programme n° 106 sur la protection des familles, les subventions en faveur des associations familiales sont globalement stabilisées, la dépense de protection juridique des majeurs est contenue, mais je regrette qu'aucun abondement de l'État au Fonds national de financement de la protection de l'enfance ne soit, cette année encore, prévu, alors même que l'abondement initial de 30 millions d'euros par la CNAF en 2010 a été étalé sur les trois années 2010, 2011 et 2012, et qu'aucun nouveau versement n'est prévu pour 2013. Le fonds n'est donc, en 2013, plus doté.

J'en viens au programme n° 157 « Handicap et dépendance ». Il s'agit, de loin, du programme le plus important de la mission. Deux actions expliquent ce poids budgétaire. La première est l'allocation aux adultes handicapés, qui représente la principale dépense de la mission, avec 8,15 milliards d'euros de crédits prévus en 2013, en augmentation de 8,5 % par rapport à 2012 sous le double effet de l'accroissement du nombre d'allocataires, qui devrait dépasser le cap du million de bénéficiaires cette année, et des suites de la dernière tranche de revalorisation de son montant, intervenue en septembre dernier. De façon générale, sur l'AAH, il convient de reconnaître l'effort du Gouvernement pour rendre plus fiable le budget prévisionnel, le nombre de bénéficiaires ayant été réévalué à la hausse de façon réaliste.

La seconde action majeure du programme est la contribution de l'État aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Qu'il s'agisse de la subvention de fonctionnement ou de l'aide au poste, la contribution de l'État est stable entre 2012 et 2013, mais je regrette qu'il ne soit pas prévu de créer, en 2013, de nouvelles places, malgré le plan pluriannuel de création de 10 000 places entre 2008 et 2012 et les 2 000 demandes encore non satisfaites, objectif pourtant réaliste !

Le programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » bénéficie d'une nouvelle dynamique, liée à la création d'un ministère dédié de plein exercice ainsi que celle d'un fonds d'expérimentations doté de plus de 6 millions d'euros. Comme pour l'économie sociale et solidaire, je regrette cependant que ce fonds semble capter une partie des financements destinés à des actions de promotion déjà mises en place, notamment le prix de la vocation scientifique et technique, ainsi que les contrats de mixité des emplois dans les entreprises.

Enfin, je tiens à faire deux principales remarques concernant le programme n° 124 « Conduite et soutien », qui est, avec 1,4 milliard d'euros de crédits, le second programme de la mission.

La première tient à son architecture, qui est entièrement refondue pour mieux faire apparaître la dépense par destination, et mieux mettre en évidence la mutualisation des services s'agissant des charges de fonctionnement. L'évolution est positive, même si elle limite notre capacité de suivi pluriannuel de l'évolution des crédits.

La deuxième remarque, plus critique, concerne le point sensible des réductions d'effectifs. Cette année encore, le plafond d'emplois des directions ministérielles, réduit à tous les échelons (central, régional, départemental), connaît une baisse de 126 équivalents temps plein. Pour les agences régionales de santé, le plafond d'emplois est réduit de 243 équivalents temps plein. Je regrette fortement cette évolution, d'autant plus qu'elle touche particulièrement les catégories B et C. Le ministère indique que ce processus de requalification des emplois renforce la fonction de pilotage et d'expertise

de l'administration. Mais une administration opérationnelle, de terrain, dans les départements, a également besoin d'agents de catégorie B et C !

De plus, cette requalification des emplois explique qu'on assiste, malgré la réduction des effectifs, à une hausse de la masse salariale. Ainsi, les crédits destinés au fonctionnement des ARS sont en progression de 30 millions d'euros, principalement du fait de la masse salariale.

Sous le bénéfice de ces observations, et en considération, essentiellement, de mes réserves liées à l'objectif de réduction des effectifs, je m'abstiens de proposer une position à la commission, et m'en remets à cette dernière pour l'adoption ou non des crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier. – Comme les années précédentes, les crédits liés au « RSA activité » sont surévalués par la loi de finances initiale et en partie non consommés en exécution. La situation est paradoxale, alors que le RSA « socle » représente une charge croissante pour les départements.

Par ailleurs, je regrette que le fonds national de financement de la protection de l'enfance ne soit pas doté, alors qu'il a vocation à compenser la charge, croissante, liée à la protection de l'enfance dans les départements. En particulier, le fonds pourrait permettre une compensation des missions nationales, comme la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

M. Jean-Claude Frécon. – Comment expliquer, s'agissant des agences régionales de santé, que la réduction des effectifs de 243 équivalent temps plein s'accompagne d'une hausse des crédits ? Quel est le nombre total d'emplois dans les ARS ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Pour répondre à Albéric de Montgolfier, nous sommes en effet frappés par la sous-consommation des crédits liée à ce phénomène de non recours. Le rapport du comité national d'évaluation a pu fournir des premières explications à ce problème déjà identifié. Ainsi, 11 % des non recourants n'ont jamais entendu parler du RSA : il s'agit, le plus souvent, d'hommes seuls en situation de grande précarité. 35 % des non recourants connaissent le RSA, en ont déjà bénéficié, mais n'en sont pas allocataires au moment de l'enquête. Ce sont les non recourants transitoires, qui sont nombreux parmi les travailleurs pauvres aux revenus d'activité irréguliers. Enfin, 54 % sont des personnes qui connaissent le RSA mais n'en ont jamais bénéficié ; il s'agit, notamment de personnes qui refusent la prestation ou pour lesquelles le gain financier est trop faible pour justifier de la demander ; on remarque ainsi qu'en dessous de 50 euros par mois, la plupart des bénéficiaires potentiels renoncent à recourir à la prestation.

Face à ce problème du non recours, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2010 un plan de simplification. En effet, certaines démarches méritaient d'être simplifiées et l'ont été. Je crois qu'il faut essayer d'améliorer l'information et l'accompagnement de ce public particulier ; nous avons notamment pensé à renforcer, de ce point de vue, le rôle des centres communaux d'action sociale.

Pour répondre à la question de Jean-Claude Frécon, le plafond d'emplois total des ARS est fixé, pour 2013, à 9 038 équivalents temps plein.

M. Philippe Marini, président. – Les ARS sont le résultat de la fusion de plusieurs administrations, en particulier les anciennes agences régionales des hôpitaux, ainsi que les directions régionales des affaires sanitaires et sociales. Par ailleurs, on peut lire, dans la note du rapporteur, que sur les 243 suppressions de postes, 130 sont en réalité liées à une correction technique ; l'économie permise, d'un point de vue budgétaire, se limite donc à 113 postes. S'agissant de l'écart entre la réduction des effectifs et la hausse des crédits, la note précise qu'il s'agit notamment d'ajustements techniques, comme la contribution au CAS « Pensions » ou la réévaluation des dépenses immobilières locatives. Il s'agit là, sans doute, d'une remise à niveau normale résultant de la création récente de cette structure issue de plusieurs administrations différentes.

Nous en venons maintenant à l'examen des articles 70, 70 *bis* et 70 *ter* rattachés à la mission.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – L'article 70 a pour objet d'assurer le financement de deux dispositifs par le FNSA. D'une part, il s'agit de prévoir la prise en charge par le Fonds de la prime de Noël accordée aux allocataires du RSA socle, mais aussi aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et des allocations liées. Cela est cohérent avec la budgétisation, pour la première fois, de la prime de Noël au sein de la mission, pour un montant total de 465 millions d'euros en 2013. Ce mode de financement, déjà prévu pour les bénéficiaires du RSA par le collectif budgétaire de fin d'année 2011, est ainsi pérennisé et intégré au sein du code de l'action sociale et des familles. Il est cohérent avec l'augmentation des ressources du FNSA permise par le relèvement des recettes fiscales qui lui sont affectées. Cependant, je regrette que le Gouvernement n'ait pas « franchi le pas » et rendu obligatoire le versement de cette prime, qui est pourtant inscrite dans le paysage des aides sociales depuis près de quinze ans. En effet, le présent article précise que les aides *peuvent* être accordées ; en d'autres termes, dès 2014, le Gouvernement peut, sans modification juridique, ne pas verser la prime !

D'autre part, l'article prévoit de prolonger, pour la seule année 2013, le financement par le FNSA du « RSA jeunes », pour sa partie « activité » et sa partie « socle », par dérogation au droit commun du RSA selon lequel les départements financent la partie « socle ». En effet, le « RSA jeunes », instauré en 2010, se caractérise par une montée en charge particulièrement lente : le nombre de bénéficiaires a même décliné entre 2011 et 2012 et est repassé sous la barre des 10 000 ! Les conditions d'éligibilité sont très strictes et impliquent des démarches administratives compliquées. En 2013, le coût estimé du « RSA jeunes » est de 27 millions d'euros, soit 13 millions pour la partie « socle » et 14 millions pour la partie « activité ». Mais devant les incertitudes qui pèsent sur son évolution, le Gouvernement a souhaité que le FNSA continue de prendre en charge cette dépense. Pour ma part, je souscris à

cette prise en charge en 2013, tout en demandant au Gouvernement qu'elle soit l'occasion de réfléchir à une évolution du régime, vers un assouplissement de ses critères ou une intégration au RSA de droit commun.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter l'article 70 sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 70 du projet de loi de finances pour 2013.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – L'article 70 *bis*, adopté par l'Assemblée nationale hier soir à l'initiative du Gouvernement, est une modification technique qui a pour objet d'étendre aux rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles le mécanisme existant pour les avantages d'invalidité ou de vieillesse et permettant à la CAF d'être subrogée dans les droits des bénéficiaires pour obtenir le recouvrement des indus d'allocations aux adultes handicapés. Cette extension fluidifie, pour les CAF, le recouvrement des indus d'AAH. D'après les informations que j'ai pu recueillir, cette modification est demandée par les caisses depuis plusieurs années ; elle est rendue aujourd'hui possible d'un point de vue technique grâce à l'amélioration de l'adhérence entre les systèmes d'information des CAF et des organismes payeurs des rentes d'ATMP. Par ailleurs, le mécanisme de subrogation présente l'avantage de renforcer le principe de subsidiarité de l'AAH par rapport aux autres allocations de solidarité. En tout état de cause, la modification ne crée ni ne retranche de droits pour les bénéficiaires, pour lesquels le mécanisme de subrogation est transparent. Je vous propose donc l'adoption de cet article additionnel sans modification.

M. Philippe Marini, président. – Sans rentrer dans le fond du dispositif, de nature technique, je m'interroge sur sa place en loi de finances. Modifiant une disposition du code de la sécurité sociale, il pourrait figurer en loi de financement de la sécurité sociale.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – On peut en effet se poser la question. Cependant, il est rattaché à cette mission au titre de l'allocation aux adultes handicapés.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 70 bis du projet de loi de finances pour 2013.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – J'en viens à l'article 70 *ter*, qui a pour objet de prévoir que les crédits destinés aux expérimentations, ainsi que les résultats de ces dernières une fois achevées, sont présentés dans les documents de politique transversale « Inclusion sociale » et « Politique d'égalité entre les femmes et les hommes ». En effet, la mission « Solidarité » est caractérisée par la présence de plusieurs programmes comportant des actions d'expérimentations. Il s'agit, en particulier, du programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté », qui comprend, à partir du projet de loi de finances pour 2013, une action d'expérimentations en matière sociale de façon générale et une action d'expérimentations en économie sociale et solidaire, pour un

montant total de près de 6 millions d'euros. Il s'agit également du programme n° 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », qui porte désormais un fonds d'expérimentations doté de 6 millions d'euros également.

Or, l'utilisation des crédits d'expérimentation est mal documentée dans le projet annuel de performances. Je regrette que nous ne soyons pas mieux informés des résultats des expérimentations que ces crédits financent, notamment au regard des perspectives de généralisation de celles considérées comme réussies. En conséquence, l'ajout de la liste, de l'objet, des crédits et des résultats des expérimentations en cours et achevées au sein des documents de politique transversale permet d'améliorer le suivi de ces expérimentations et l'information du Parlement. Je vous propose donc l'adoption de cet article sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 70 ter du projet de loi de finances pour 2013.

M. Philippe Marini. – Nous en venons au vote des crédits de la mission, pour lequel le rapporteur spécial s'abstient et s'en remet à la commission.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi que celle des articles 70, 70 bis et 70 ter du projet de loi de finances pour 2013.