

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VI

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménié, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir les numéros :

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

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 29) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. PROGRAMME 157 : UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES	9
A. DES ENGAGEMENTS TENUS EN FAVEUR DES BÉNÉFICAIRES DE L'AAH	10
1. <i>Allocation aux adultes handicapés : des prévisions qui semblent plus réalistes pour 2011</i>	10
a) Un dérapage prévisible de la dépense à la fin de l'exercice 2010	11
b) Une dépense encore dynamique en 2011	12
c) La nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés	15
2. <i>L'allocation supplémentaire d'invalidité : une dotation en nette diminution du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires</i>	15
B. UNE VOLONTÉ RÉAFFIRMÉE EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES	17
1. <i>La continuation du plan de création de places en établissement et service d'aide par le travail</i>	18
a) Un léger fléchissement du nombre de places créées dans les Esat	18
b) Des réserves sur l'application des tarifs plafonds	21
2. <i>Des inquiétudes pour les entreprises adaptées</i>	22
3. <i>L'activation attendue des moyens de l'Agefiph et du fonds « fonction publique »</i>	24
a) Le nécessaire recentrage des actions de l'Agefiph sur la formation	24
b) L'intensification des actions menées par le fonds « fonction publique »	28
c) Une légère augmentation des moyens alloués aux Cap emploi	31
C. DES INCERTITUDES FINANCIÈRES POUR LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP	32
1. <i>L'attente de meilleures garanties financières pour les maisons départementales des personnes handicapées</i>	32
a) Des crédits reconduits et regroupés dans un seul programme	32
b) La subsistance de dettes de l'Etat vis-à-vis des maisons départementales des personnes handicapées	35
2. <i>La nécessité de trouver de nouvelles sources de financement pour la prestation de compensation du handicap</i>	36
a) Une montée en charge plus rapide de la prestation de compensation du handicap	36
b) La dégradation du taux de couverture des dépenses de PCH par les concours de la CNSA	38
c) Une révision nécessaire des conditions de financement de la PCH	39

II. PROGRAMME 304 : UNE DOTATION ENCORE CONFORTABLE POUR LE FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES	41
A. DES CRÉDITS MIEUX AJUSTÉS AU RYTHME DE MONTÉE EN CHARGE DU RSA ACTIVITÉ	41
1. <i>La montée en charge du RSA activité se poursuit à un rythme encore assez lent</i>	41
2. <i>Des prévisions de dépenses encore excessives</i>	43
a) L'extension du RSA à l'outre-mer et le maintien transitoire du revenu supplémentaire temporaire d'activité.....	43
b) Une budgétisation prudente de la montée en charge du RSA jeunes	44
c) L'amélioration nécessaire de l'utilisation de l'aide personnalisée de retour à l'emploi	45
B. DES RECETTES TRÈS LARGEMENT SUFFISANTES MALGRÉ LES MOINDRES RENDEMENTS DES TAXES SUR LES REVENUS DU CAPITAL	46
1. <i>Taxes additionnelles sur les revenus du capital : des rendements inférieurs aux prévisions</i>	46
2. <i>Des excédents prévisionnels qui devraient permettre des redéploiements et le financement de la prime de Noël</i>	47
a) Des excédents d'environ un milliard en 2010 et 2011	47
b) Les réserves permettront de verser en fin d'année la prime de Noël	48
c) Une marge de manœuvre qui permet des redéploiements de crédits	48
III. DES PROGRAMMES APPELÉS À ÉVOLUER APRÈS LES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRES ET DE COMPÉTENCES	49
A. PROGRAMME 106 : DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ PRINCIPALEMENT DU FAIT DE L'EXTINCTION DE L'API	49
1. <i>Le transfert de la gestion de l'API aux départements d'outre mer explique la disparition des crédits d'Etat</i>	50
2. <i>Une diminution des crédits en faveur de l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents</i>	51
3. <i>L'action « protection des enfants et des familles »</i>	52
a) Une augmentation mieux maîtrisée des mesures de protection des majeurs	52
b) Le refus persistant de l'Etat d'abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance	56
B. PROGRAMME 137 : UNE DOTATION TRÈS FAIBLE APRÈS LE TRANSFERT DES MOYENS EN PERSONNELS SUR LE PROGRAMME 124	58
1. <i>Une évolution de crédits difficile à appréhender du fait des modifications de périmètre du programme</i>	58
2. <i>Une répartition des crédits très déséquilibrée qui appelle des regroupements</i>	59
a) Les actions en faveur de l'égalité professionnelle	59
b) La priorité maintenue en faveur des actions de lutte contre les violences faites aux femmes	60
C. PROGRAMME 124 : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LES EFFORTS DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE ET LE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS DU CHAMP DE LA COHÉSION SOCIALE	62
1. <i>Le programme 124 regroupe désormais les crédits de six missions et des agences régionales de santé</i>	62
2. <i>Une budgétisation marquée par le financement des agences régionales de santé en année pleine</i>	64
3. <i>Les moyens en personnels représentent en réalité plus de 80 % des dépenses du programme</i>	66
a) La réorganisation des administrations sanitaires et sociales entraîne de nombreux transferts d'emplois	66
b) Une diminution en trompe-l'œil de la part des dépenses de personnel	68

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	69
• <i>Article 87</i> Financement par le fonds national des solidarités actives du revenu de solidarité active en faveur des jeunes et du revenu supplémentaire temporaire d'activité	69
• <i>Article 87 bis (art. 44 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs)</i> Prolongation du délai requis pour la nouvelle habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs	70
• <i>Article 87 ter</i> Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes	72
TRAVAUX DE LA COMMISSION	75
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	89
ANNEXES	91

Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2011

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2011/2010 (en %)
304 - Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	705 000 000	-56,1 %
Revenu de solidarité active	700 000 000	-56,2 %
Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	5 000 000	- 50 ,3 %
106 - Actions en faveur des familles vulnérables	231 850 212	- 43,2 %
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	12 520 000	- 15,2 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	0	- 100 %
Protection des enfants et des familles	219 330 212	- 4,5 %
157 – Handicap et dépendance	9 883 734 198	+ 8,5 %
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	47 220 769	+ 113,1 %
Incitation à l'activité professionnelle	2 606 200 000	+ 2,9 %
Ressources d'existence	7 208 200 000	+ 10,5 %
Compensation des conséquences du handicap	15 813 429	- 8,7 %
Personnes âgées	2 000 000	- 20,6 %
Pilotage du programme	4 300 000	- 25,9 %
137 - Egalité entre les hommes et les femmes	18 639 187	+ 4,9 %
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	491 201	- 11,7 %
Egalité professionnelle	5 067 744	- 8,1 %
Egalité en droit et en dignité	12 153 051	+ 15,4 %
Articulation des temps de vie	149 092	- 11,3 %
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	778 099	- 21,6%
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (libellé modifié)	1 527 253 812	- 2,7 %
Fonctions de pilotage et de contrôle (libellé modifié)	64 924 103	+ 3,8 %
Statistiques, études et recherche	28 153 048	- 2,2 %
Gestion des politiques sociales	199 268 497	- 0,9 %
Gestion des politiques sanitaires	59 283 627	-15,5%
Pilotage de la sécurité sociale	37 191 156	- 3,1 %
Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative (libellé modifié)	348 843 339	- 14,4 %
Financement des agences régionales de santé	552 267 825	+6,3 %
Gestion des politiques du sport (nouveau)	203 785 032	- 3,0%
Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative (nouveau)	36 320 868	- 1,8%
Total mission « Solidarité et intégration »	12 366 477 409	-2,7 %

Mesdames, Messieurs,

A périmètre constant, les crédits de paiements de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent, pour 2011, à **12,4 milliards d'euros. Ils sont stables par rapport à ceux demandés en loi de finances initiale pour 2010**, mais devraient être inférieurs de 2,7 % par rapport à ceux finalement ouverts au cours de l'année.

A ces crédits s'ajoute un montant équivalent de **dépenses fiscales**, soit 12,4 milliards, ce qui permet de doubler les moyens alloués aux actions conduites dans le cadre de cette mission et d'accorder des exonérations ou déductions fiscales aux familles aux revenus modestes et aux personnes âgées et handicapées.

La mission regroupe **cinq programmes, de poids très inégal**, désormais placés sous la responsabilité d'un seul ministère : le ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

La répartition des crédits est fortement affectée par la restructuration des administrations sanitaires et sociales qui se poursuit en 2011. Elle se traduit en particulier, par le transfert des dépenses de personnel et de fonctionnement du programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes » ainsi que de celles des deux programmes de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », vers le programme 124 de la présente mission, dont le libellé est modifié en conséquence.

Du fait de ces modifications, il est plus difficile d'appréhender l'évolution des crédits de la mission. Pour 2011, on observe néanmoins **trois grandes tendances** :

- la très forte réduction, à laquelle on pouvait s'attendre, du montant de la dotation versée au fonds national des solidarités actives (FNSA), les prévisions pour 2011 ayant été ajustées à un niveau de dépenses plus conforme à la réalité de la montée en charge du RSA activité ;

- la disparition des crédits destinés au financement de l'allocation de parent isolé (API) dans les départements et territoires d'outre-mer, celle-ci devant être intégrée au RSA à compter du 1^{er} janvier 2011 ;

- enfin, l'augmentation significative des crédits en faveur du handicap, de 8,5 %, qui résulte à la fois de la poursuite du plan de revalorisation de l'AAH de 25 % d'ici à 2012 et du regroupement des crédits de fonctionnement des MDPH au sein de ce même programme.

Dans un contexte budgétaire pourtant très contraint, ce budget marque ainsi la volonté du Gouvernement de **renforcer les efforts de la Nation en faveur de nos concitoyens les plus démunis et les plus fragiles**, qui ont souvent été les plus durement touchés par la crise économique.

I. PROGRAMME 157 : UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES

Doté de **9,9 milliards d'euros**, le programme « Handicap et dépendance » recouvre près de 80 % des dépenses de la mission et se décompose en **six actions** :

- l'action « Ressources d'existence », avec des crédits en hausse de 10,5 %, portés à 7,2 milliards, représente près de 73 % des crédits du programme et permet de financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité ;

- l'action « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » correspond à la contribution de l'Etat au financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Son montant, porté à 47,2 millions, intègre en réalité les crédits inscrits auparavant dans le programme 124 de la présente mission et dans le programme 155 de la mission « Travail et emploi » ;

- l'action « Incitation à l'activité professionnelle », dont la dotation est en légère hausse, contribue au financement de l'activité des établissements et services d'aide par le travail (2,6 milliards) ;

- l'action « Compensation des conséquences du handicap », dotée d'une enveloppe d'environ 15,8 millions, en baisse de 8,7 %, comprend pour l'essentiel, les subventions versées aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels. En 2011, la dotation résiduelle qui servait à financer les services d'auxiliaires de vie pour les personnes ne bénéficiant pas encore d'un financement équivalent par le biais de la PCH disparaît définitivement ;

- l'action « Personnes âgées » (2 millions) permet le versement de subventions à des associations nationales et le financement du plan de lutte contre la maltraitance (un peu plus de 1,5 million) ;

- enfin, 4,3 millions sont affectés au « Pilotage du programme », au travers de subventions versées aux associations nationales représentant les personnes handicapées (0,7 million), aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (1,2 million) et aux centres d'information pour la surdité (0,4 million) ainsi que d'une participation (1,8 million) au financement de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

A cette enveloppe, en hausse de 8,5 % par rapport à 2010, s'ajoutent près de **10,7 milliards de dépenses fiscales** prises en charge par l'Etat sur des impôts locaux ou d'Etat, dont 6,9 milliards contribuent au programme à titre principal et 3,8 milliards de façon subsidiaire.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, le projet de loi de finances pour 2011 poursuit, pour la quatrième année consécutive, la mise en œuvre de :

- la revalorisation de 25 %, d'ici à 2012, de l'AAH ;
- la création, sur cinq ans, de 50 000 places nouvelles en établissements spécialisés pour l'accueil des personnes handicapées¹ ;
- la priorité donnée à l'insertion professionnelle des personnes handicapées, avec la création de places nouvelles en établissement et service d'aide par le travail (Esat) et la réforme de l'AAH, qui donne lieu à une révision avantageuse des modalités de cumul de cette allocation avec les revenus d'activité ainsi qu'au déploiement d'un dispositif d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi.

A. DES ENGAGEMENTS TENUS EN FAVEUR DES BÉNÉFICAIRES DE L'AAH

Les ressources d'existence visent à assurer aux personnes handicapées un revenu minimum garanti leur permettant de mener une vie autonome et digne. Elles recouvrent essentiellement l'AAH et ses compléments qui représentent plus de 70 % des dépenses de ce programme, mais aussi l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui est versée sur les ressources du fonds spécial d'invalidité (FSI).

Si l'AAH et ses compléments bénéficient depuis 2008 d'une revalorisation annuelle substantielle, tel n'est pas le cas de l'ASI, dont le montant est indexé sur l'évolution des pensions vieillesse.

1. Allocation aux adultes handicapés : des prévisions qui semblent plus réalistes pour 2011

L'AAH est un minimum social spécifique, attribué sous conditions de ressources aux personnes âgées de vingt à soixante ans reconnues handicapées² par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Elle est versée de façon subsidiaire par rapport aux prestations vieillesse ou invalidité et se cumule, le cas échéant, avec des revenus d'activité dans la limite d'un plafond annuel d'environ 8 543 euros pour une personne seule.

¹ Voir à ce sujet le rapport du Sénat n° 88, projet de loi de financement pour 2011, tome III (2010-2011) de Sylvie Desmarescaux, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le secteur médico-social, novembre 2010.

² Pour être reconnue handicapée, la personne doit présenter un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ou compris entre 50 % et 80 % et connaître une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (article L. 821-2 du même code).

Pour garantir un niveau de ressources minimal aux personnes dont le taux d'invalidité excède 80 %, qui ne travaillent pas ou se trouvent dans l'incapacité de travailler, peuvent s'y adjoindre : le complément de ressources¹ et la majoration pour la vie autonome (MVA), créés par la loi du 11 février 2005.

Principales allocations versées aux personnes handicapées

(en euros)

	Montant mensuel	Plafond de ressources annuelles
AAH	711,95	-
<i>Personne seule</i>		8 543,40
<i>Couple</i>		17 086,80
<i>Par enfant à charge</i>		+ 4 271,70
Complément de ressources	179,31	
Garantie de ressources	891,264	
Majoration pour la vie autonome	104,77	
Ancien complément d'AAH (transitoire)	100,50	
Montant minimal en cas d'hospitalisation, d'hébergement ou de détention	213,59	

Source : Liaisons sociales - Montants actualisés au 1^{er} septembre 2010

a) Un dérapage prévisible de la dépense à la fin de l'exercice 2010

Pour 2010, les crédits inscrits en loi de finances tablaient sur une dépense de 6,23 milliards d'euros. Au 31 octobre, le montant des dépenses prévisionnelles en fin d'exercice s'établissaient déjà à 6,61 milliards, soit **un besoin de financement de près de 380 millions, qui devrait être comblé en loi de règlement.**

Ce dérapage était prévisible. Il provient, pour l'essentiel, de la sous-estimation systématique de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, au cours des dernières années. Or, on a observé que celle-ci s'est amplifiée depuis 2007 du fait de la revalorisation progressive de l'allocation de 25 % sur cinq ans².

¹ L'ancien complément d'AAH a été maintenu de manière transitoire pour ceux qui en bénéficiaient au 1^{er} juillet 2005 jusqu'au terme de la période pour laquelle ils ouvraient droit à l'AAH ou jusqu'à ce qu'ils bénéficient de la majoration pour la vie autonome ou du nouveau complément de ressources.

² Rapport d'information n° 36 du Sénat, fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires sociales par Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc, « L'allocation aux adultes handicapés : aller au bout de la réforme pour mieux maîtriser la dépense », octobre 2010.

En effet, outre l'effet-prix évalué à environ 300 millions d'euros par an (près de 1,5 milliard sur cinq ans), **la hausse du montant de l'allocation emporte également un effet-volume, de l'ordre de 180 millions d'euros annuels** (900 millions sur la période), qui résulte de la revalorisation mécanique du montant du plafond annuel de ressources à ne pas dépasser pour être éligible à la prestation. Ce plafond, qui est calculé en fonction du montant de l'AAH, progresse en réalité au même rythme que l'allocation, à raison de 4,45 % par an. Sur la période, son montant aura ainsi été porté de 7 455,24 euros en 2007 à 9 319,08 euros en 2012. En conséquence, certaines personnes handicapées qui n'étaient pas éligibles à l'AAH parce que leurs revenus étaient alors supérieurs au plafond, peuvent désormais y prétendre.

Ce phénomène s'est accentué avec la crise économique, certains ménages connaissant une diminution de leurs ressources. Or, la prestation étant familialisée, c'est-à-dire que l'ensemble des revenus du ménage sont pris en compte, si le conjoint de la personne handicapée subit une perte de revenus, cette dernière peut devenir éligible à l'AAH.

Ainsi, alors que les prévisions tablaient sur une augmentation du nombre d'allocataires en moyenne annuelle de 2,2 % en 2009 et de 0,8 % en 2010, celle-ci a atteint 3,5 % en 2009 et devrait s'établir à 2,9 % en 2010 si les tendances observées sur les trois premiers trimestres se confirment.

Par ailleurs, l'écart par rapport aux prévisions résulte également de l'application différée de certaines mesures d'économies. Tel est le cas de la déclaration trimestrielle des ressources et des nouvelles modalités de cumul des ressources avec l'AAH qui n'ont pu être mises en œuvre, le décret nécessaire n'étant pas paru dans les délais. Finalement publié le 12 novembre dernier¹, il permettra la mise en œuvre de ces mesures dès le mois de janvier prochain. Mais les économies attendues en 2010, estimées à 23 millions d'euros², n'ont pu être réalisées.

b) Une dépense encore dynamique en 2011

Pour 2011, la prévision de dépenses au titre de l'AAH semble fondée sur des hypothèses d'évolution plus réalistes. Les crédits inscrits s'élèvent à 6,94 milliards d'euros, soit une augmentation de 11,4 % par rapport à ceux de 2010. Cette progression résulte à la fois :

- de la poursuite du **plan de revalorisation de l'AAH** engagé en 2008, qui se traduira, pour 2011, par **deux hausses successives** de l'allocation **de 2,2 %** chacune, au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre, permettant ainsi d'en porter le montant mensuel à **743,62 euros à la fin de l'année** ;

¹ Décret n° 2010-1403 du 12 novembre 2010 modifiant les modalités d'évaluation des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'allocation aux adultes handicapés.

² Pour une application sur un semestre, prévue initialement au mois de juin.

Augmentation prévisionnelle du montant de l'AAH d'ici à 2012

Echéances	Revalorisation (en %)	Montant AAH (en euros)	Progression depuis 2007	
			en %	en euros
Au 31 décembre 2007	0	621,27		
1 ^{er} janvier 2008	1,1	628,10	1,1	6,83
1 ^{er} septembre 2008	3,9	652,60	5,0	31,33
1 ^{er} avril 2009	2,2	666,96	7,4	45,69
1 ^{er} septembre 2009	2,2	681,63	9,7	60,36
1 ^{er} avril 2010	2,2	696,63	12,1	75,36
1 ^{er} septembre 2010	2,2	711,95	14,6	90,68
1 ^{er} avril 2011	2,2	727,61	17,1	106,34
1 ^{er} septembre 2011	2,2	743,62	19,7	122,35
1 ^{er} avril 2012	2,2	759,98	22,3	138,71
1 ^{er} septembre 2012	2,2	776,59	25,0	155,32

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

- **d'un taux de croissance du nombre de bénéficiaires de l'AAH, estimé, pour 2011, à 1,7 %** (contre 3,5 % observés en 2009 et 2,9 % prévus pour 2010), cette moindre augmentation s'expliquant, selon le Gouvernement, par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations bénéficiant de pensions de vieillesse dont le montant est supérieur à celui de l'AAH¹ ;

- **d'une hausse du nombre de titulaires du complément de ressources évaluée à 2,6 %** ;

- **de mesures d'économies estimées au total à 47 millions.**

Ainsi, en 2011, les crédits inscrits en loi de finances devraient permettre de verser l'AAH à 900 300 personnes à raison d'un montant moyen mensuel de 635 euros.

Bien que plus réalistes, ces prévisions semblent encore un peu trop optimistes au regard des évolutions constatées au cours des années précédentes, en particulier si l'on tient compte du dérapage observé au cours de l'année 2010. En effet, si l'on prend comme base de référence la consommation prévisible pour 2010 (soit 6,61 milliards), l'augmentation des crédits inscrits pour 2011 serait contenue à 5 %, soit 2,5 points de moins que l'évolution tendancielle observée au cours des deux dernières années. Il convient donc de reconsidérer les hypothèses retenues par le projet de loi de finances :

- **la progression du nombre de bénéficiaires risque d'être une nouvelle fois sous-estimée**, comme en 2010, où elle a tout d'abord été évaluée à 0,8 % alors qu'elle devrait finalement avoisiner 3 %. Depuis 2007, chaque année, le nombre de bénéficiaires augmente de 20 000 à 30 000 personnes. Si

¹ *Projet annuel de performances, 2010, p. 110.*

l'on retient cette tendance, **le nombre moyen de bénéficiaires pour 2011 pourrait atteindre 910 000 personnes** (tous régimes confondus), soit un taux de progression de l'ordre de 2,8 %, plus en ligne avec les évolutions observées les années précédentes ;

- de la même façon, **l'hypothèse d'évolution du montant mensuel moyen (1,6 %) apparaît excessivement modérée au regard de l'accroissement enregistré en 2009 et en 2010 (plus de 5 %)**. Si ce rythme d'augmentation se confirmait, **il faudrait tabler, pour 2011, sur un montant moyen de l'ordre de 656 euros** (contre les 635 euros prévus par le projet de loi de finances) ;

- enfin, votre commission se veut habituellement prudente sur les économies que l'on peut attendre des mesures prises en loi de finances, ayant observé qu'elles ne produisent que très rarement l'intégralité de leurs effets. Ce constat l'a d'ailleurs conduite à préconiser leur non-prise en compte dans les prévisions de la loi de finances dans un récent rapport qu'elle a réalisé avec la commission des finances¹.

Evolution des crédits de paiement alloués à l'AAH

AAH	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
Nombre moyen de bénéficiaires	802 200 1,0 %	809 000 0,9 %	831 700 2,8 %	861 614 3,5 %	885 000 2,9 %	900 300 1,7 %
Montant mensuel moyen en euros	542 3,6 %	554 2,2 %	565 2,0 %	594 5,1 %	625 5,2 %	635 1,6 %
Crédits de paiement LFI (en millions d'euros)	5 187 7,0 %	5 304 2,2 %	5 410 2,0 %	5 812 7,5 %	6 234 7,4 %	6 938 11,4 %
Crédits consommés (en millions d'euros)	5 229 6,2 %	5 373 2,8 %	5 646 5,1 %	6 150 7,1 %	6 610 7,5 %	<i>ns</i>
Transfert de crédits LFR (en millions d'euros)	42	69	236	335	376	<i>ns</i>

⁽¹⁾ Prévisions.

Source : d'après le projet annuel de performances - 2010

Ainsi, la réalisation des prévisions du projet de loi de finances pour 2011 supposerait une nette inflexion des tendances observées au cours des trois dernières années, ce qui n'est malheureusement guère probable.

C'est pourquoi, fort des enseignements passés et suivant les tendances observées depuis 2007, **votre rapporteur estime à 7,16 milliards d'euros la dépense prévisible pour 2011, soit un écart par rapport aux prévisions de l'ordre de 225 millions.**

¹ Rapport d'information n° 36 précité sur les coûts de l'allocation aux adultes handicapés.

En conséquence, **votre commission vous propose de prévoir le transfert de la somme correspondante en la prélevant sur le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales », qu'elle juge excessivement doté au regard du rythme de montée en charge du RSA activité.**

c) La nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés

Les prévisions tablent également sur **47 millions d'économies** que pourrait permettre de dégager l'entrée en vigueur, reportée en 2011, de certaines des dispositions de la réforme de l'AAH :

- d'une part, la déclaration trimestrielle de ressources et les nouvelles modalités de cumul des revenus d'activité avec l'AAH, pour lesquelles les décrets pourtant très attendus, ne sont finalement parus que le 12 novembre¹. Ces mesures, qui visent à favoriser la reprise d'activité des allocataires, devraient s'appliquer à compter du 1^{er} janvier prochain et permettre de réaliser **29 millions d'économies** ;

- d'autre part, le décret et la circulaire annoncés, relatifs à la définition de la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi », diversement interprétée par les commissions des droits et de l'autonomie, permettront d'harmoniser leurs pratiques et de contenir l'évolution du nombre des bénéficiaires relevant du régime de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale. Il s'agit en effet d'éviter que les CDAPH n'attribuent l'AAH à des personnes qui relèvent en réalité du RSA. **L'économie attendue s'élève à 18 millions d'euros.**

2. L'allocation supplémentaire d'invalidité : une dotation en nette diminution du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), plus communément appelée « minimum invalidité », est une prestation différentielle non contributive servie, en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse, aux personnes atteintes d'une invalidité réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers. Elle est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité et des autres ressources de la personne concernée est inférieur à un plafond annuel égal, au 1^{er} avril 2010, à 8 507,49 euros pour une personne seule et 13 889,62 euros pour un couple². Le montant maximal de l'ASI est de 4 560,92 euros pour un célibataire, de 7 526,20 euros pour un couple marié et de 9 121,84 euros pour deux personnes

¹ Décret précité du 12 novembre 2010.

² Ce qui permet d'atteindre un revenu mensuel maximal de 654,92 euros pour une personne seule et de 1 157,46 euros pour un couple.

pacées ou vivant en concubinage¹. **Votre commission s'interroge d'ailleurs sur les raisons qui justifient la persistance d'une distinction de traitement des couples selon le régime juridique qu'ils ont choisi d'adopter.**

L'ASI est versée par l'assurance maladie pour les ressortissants du régime général et par un organisme spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour les ressortissants d'autres régimes. Les crédits inscrits en projet de loi de finances visent donc à rembourser ces deux organismes des dépenses qu'ils avancent à ce titre au fonds spécial d'invalidité (FSI) pour le compte de l'Etat.

Cette allocation peut-être complétée par un versement d'AAH lorsque le taux d'incapacité de la personne concernée est supérieur ou égal à 80 % et lorsque ses ressources sont inférieures au plafond de cette allocation². **Ainsi, certains allocataires de l'ASI peuvent bénéficier de la revalorisation de l'AAH.**

Conformément aux préconisations de la mission d'audit, menée conjointement en août 2003 par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF), le montant des dépenses prévisionnelles est évalué en faisant varier la dernière dépense connue, en fonction des revalorisations de l'allocation prévues et de l'évolution en moyenne annuelle du nombre de bénéficiaires.

Pour 2011, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 270 millions d'euros, soit une baisse de 6,9 % par rapport à l'exercice précédent, qui se fonde sur les hypothèses suivantes :

- une dépense arrêtée en 2009 à 277 millions d'euros ;
- un nombre de bénéficiaires (95 600 en 2009) en diminution, la baisse étant finalement estimée à 3 % en 2010 et à 2 % pour 2011, soit un effectif ramené à 90 880, alors qu'il était estimé à 96 000 en 2010 ;
- une augmentation de la dépense moyenne de 0,92 % en 2010 et de 1,35 % pour 2011, qui se fonde sur une revalorisation de l'allocation de 0,9 % au 1^{er} avril 2010 et de 1,5 % prévue au 1^{er} avril 2011.

¹ Soit une allocation complémentaire d'un montant maximal de 380,07 euros mensuels pour une personne seule, de 627,18 euros pour un couple marié et 760,15 euros pour un couple pacé ou vivant en concubinage.

² Soit 711,95 euros mensuels pour une personne seule et 1 423,9 euros pour un couple.

Evolution des dépenses prévisionnelles et constatées du FSI

(en millions d'euros)

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits ouverts	299,6	299,9	300	308	318	290	270
Dépenses réelles	296,7	303,4	302,8	294,9 ⁽¹⁾	277	-	
Solde	2,9	- 3,5	-2,8	13,1	41	-	

⁽¹⁾ Comprend 5 millions d'euros au titre du remboursement de la dette à la sécurité sociale

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Votre commission constate que la dotation au FSI a été nettement surestimée en 2009 (41 millions d'euros), confirmant le mouvement de baisse du nombre de bénéficiaires anticipé l'an dernier pour 2010. D'ailleurs, au regard de l'évolution observée des effectifs en 2010 (- 3 %), les dépenses réelles à la fin de l'exercice devraient être encore inférieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale, ce qui justifie ainsi la baisse des crédits proposés pour 2011.

B. UNE VOLONTÉ RÉAFFIRMÉE EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

Alors que le taux de chômage des personnes handicapées a atteint, en 2010, 18 %, soit près du double de la moyenne nationale, les politiques engagées dans le cadre du pacte national pour l'emploi des personnes handicapées, annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, se poursuivent.

Ces politiques visent **trois objectifs** :

- faciliter l'accès à l'emploi pour les personnes handicapées qui peuvent travailler, en augmentant le nombre de places dans le secteur protégé et en développant les actions de formation pour favoriser l'embauche en milieu ordinaire ;

- amplifier la mobilisation des employeurs en faveur de l'emploi des personnes handicapées en passant d'une logique de sanction à une logique de partenariat, en particulier grâce aux aides apportées par l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) et le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;

- faire mieux coïncider les demandes des entreprises et celles des personnes handicapées en utilisant notamment le réseau Cap emploi.

1. La continuation du plan de création de places en établissement et service d'aide par le travail

Pour certains travailleurs handicapés, le milieu protégé constitue l'unique possibilité d'exercer une activité professionnelle, alors que pour d'autres salariés il représente une étape de transition avant une insertion durable dans le milieu ordinaire.

Aussi, l'augmentation du nombre de places offertes en établissements et services d'aide par le travail (Esat) constitue-t-elle un des pivots des politiques menées en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Pour 2011, les moyens budgétaires alloués à l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu protégé s'élèvent au total à **2,61 milliards d'euros**.

a) Un léger fléchissement du nombre de places créées dans les Esat

Les Esat ont une vocation à la fois économique, éducative et médico-sociale. Leur objectif est de permettre aux personnes handicapées, âgées de vingt ans au moins et ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale, d'exercer une activité professionnelle grâce à un soutien médico-social et éducatif personnalisé.

Il revient à la CDAPH d'établir l'incapacité durable ou momentanée de ces personnes à exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire et d'apprécier l'opportunité d'une orientation vers ce type d'établissement.

La dotation de 2,6 milliards d'euros qui leur est destinée pour 2011 est en hausse d'un peu plus de 2,9 % et sert à financer le fonctionnement des établissements et les aides au poste correspondantes.

Elle comprend :

• **Environ 1,4 milliard pour le financement des établissements existants et des places nouvelles**, soit une progression d'environ 1,2 %, qui permet de couvrir :

- la reconduction des crédits inscrits en 2010 pour financer les 117 211 places existantes, soit 1,4 milliard ;

- l'extension en 2011 des places créées en 2010 (soit 10,9 millions, équivalant au coût de mille places sur onze mois) ;

- la création de mille places nouvelles (au lieu de 1 400 en 2009), financées sur un mois, à compter du mois de novembre (1 million), confirmant ainsi le léger fléchissement du rythme de création de places depuis 2010 ;

- un effort d'1 million d'euros en crédits de paiements (4 millions en autorisations d'engagement) au titre de l'aide à l'investissement afin de répondre, au-delà des besoins de mises aux normes et de sécurité des personnes, à l'enjeu majeur de la modernisation et du développement de ce secteur ;

- enfin, l'actualisation des dépenses afin de tenir compte de l'évolution moyenne de la masse salariale (10 millions), ce qui permet, hors mesures d'économies, de porter le coût moyen annuel par place de 11 941 euros en 2010 à 11 978 euros en 2011.

Evolution du nombre de places financées en Esat

(en millions d'euros)

Années	2008	2009	2010	2011
Nombre de places	114 811	116 211	117 211	118 211
<i>dont places nouvelles</i>	2 000	1 400	1 000	1 000
Coût unitaire moyen annuel (en euros)	11 693	11 746 ⁽¹⁾	11 891 ⁽¹⁾	11 978 ⁽²⁾
Crédits	1 331,4	1 351,9	1 383,1	1 399,0

(1) Respectivement 11 903 et 11 941 euros en 2009 et 2010 avant l'application des mesures de rationalisation des coûts.

(2) Coût par place avant mesures de rationalisation.

Source : d'après le projet annuel de performances, 2010.

La campagne de rationalisation des coûts engagée depuis 2009 et visant à assurer une allocation plus équitable des ressources entre les Esat, par l'application à ces établissements de tarifs plafonds, s'est poursuivie en 2010. Elle a permis de minorer le coût annuel moyen par place d'environ 50 euros (11 891 euros au lieu de 11 941 euros avant rationalisation), soit une économie de l'ordre de 5 millions d'euros.

Pour 2011, ce dispositif devrait permettre de minorer d'environ 7 millions les dépenses en faveur des Esat et de ramener le coût moyen annuel par place de 11 978 euros à 11 911 euros (soit une économie de 67 euros par place).

Tarifs plafonds appliqués aux Esat en 2010

La fixation de tarifs plafonds vise à mieux prendre en compte la réalité des coûts des Esat et de leurs besoins de financement afin d'adapter au mieux les dotations qui leur sont attribuées.

Cette politique tient compte en particulier de la diversité des situations des Esat, selon le type de population accueillie (personnes infirmes motrices cérébrales, traumatisées crâniennes, autistes, handicapées physiques, etc.).

Un arrêté interministériel, paru le 1^{er} septembre 2010, fixe les tarifs plafonds applicables aux Esat pour cet exercice. Comme en 2009, il distingue un plafond de référence et des plafonds spécifiques majorés tenant compte des facteurs de surcoût liés à l'accueil de certaines catégories de personnes handicapées.

Pour 2010, les tarifs sont inchangés : **le tarif plafond de référence demeure, comme en 2009, égal à 12 840 euros par place** et les tarifs spécifiques majorés, s'élèvent à :

- 16 050 euros pour les établissements accueillant au moins 70 % de personnes handicapées infirmes moteurs cérébrales ;

- 15 410 euros pour ceux qui accueillent au moins 70 % de personnes handicapées atteintes d'un syndrome autistique ;

- 13 480 euros pour ceux qui accueillent au moins 70 % de traumatisés crâniens ou de personnes atteintes d'une lésion cérébrale ainsi que pour ceux qui accueillent au moins 70 % de personnes handicapées ayant une altération d'une ou plusieurs fonctions physiques.

Pour les départements d'outre-mer, ces tarifs peuvent être majorés, en tant que de besoin, dans la limite de 20 %.

Afin de réduire les écarts constatés entre les établissements, ceux dont le coût unitaire par place au 31 décembre 2009 s'est révélé être supérieur aux tarifs plafonds, percevront en 2010 une dotation identique à celle de 2009.

En revanche, les établissements ayant signé une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (Cpom) n'y sont pas assujettis, dès lors que les modalités d'évolution de leur dotation ont été fixées contractuellement dans ce cadre.

Source : d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

• 1,2 milliard sont par ailleurs prévus pour le financement des aides au poste, intégrant :

- d'une part, le financement des aides au poste pour les 117 211 places installées en 2010 et, sur un mois, pour les mille places à ouvrir en 2011 ;

- d'autre part, la revalorisation de 2,03 % du Smic au 1^{er} janvier 2011.

L'aide au poste des Esat

L'aide au poste est versée aux Esat par l'intermédiaire de l'agence de services et de paiement (ASP) qui en assure la gestion pour le compte de l'Etat.

Elle a vocation à permettre la compensation par l'Etat des charges supportées par les Esat, au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes (35,7 %), du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis dans ces établissements et services.

La rémunération garantie est composée d'une part financée par l'établissement, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du Smic et d'une part financée par l'Etat, qui ne peut excéder 50 % du Smic. Elle est versée au travailleur handicapé dès son admission en période d'essai, sous réserve de la conclusion d'un contrat de soutien et d'aide par le travail et est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées.

La rémunération garantie varie selon que la personne handicapée exerce son activité à temps plein ou à temps partiel et est d'autant plus importante que le niveau de participation financière de l'établissement est élevé afin de jouer un rôle d'incitation. A ce jour, la rémunération directe versée par les Esat représente en moyenne 12,5 % du Smic, soit une proportion très supérieure au minimum obligatoire de 5 %.

Le développement de la contractualisation, qui se traduit par la signature de conventions entre l'Etat et les Esat, doit permettre peu à peu d'ajuster la part consacrée par les établissements à la rémunération garantie de leurs salariés handicapés et, par voie de conséquence, de mieux calibrer l'effort budgétaire de l'Etat dans ce domaine.

Source : d'après le projet annuel de performances, 2010.

b) Des réserves sur l'application des tarifs plafonds

A la fin de l'année 2011, la capacité d'accueil de ces structures sera ainsi portée à 118 211 places, dont 5 400 places créées depuis 2008 sur les 10 000 prévues d'ici à 2015, dans le cadre du plan annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap en juin 2008. Votre commission ne peut que se réjouir de l'accroissement des capacités d'accueil en Esat, alors que le taux d'occupation des places atteint près de 98 %. A cet égard, elle approuve les mesures prises permettant de mieux prendre en compte les besoins réels de création de places selon les départements, en se référant notamment aux décisions d'orientation des CDAPH.

En revanche, votre commission se montre plus réservée sur les mesures de rationalisation des coûts appliquées aux Esat. Auditionnées par votre rapporteur, les associations gestionnaires de ces établissements ont fait part de leur inquiétude quant aux effets pervers qui pourraient résulter de l'application des tarifs plafonds qui, de surcroît, n'ont pas été revalorisés en 2010. Outre la sortie tardive de l'arrêté qui les fixe chaque année et qui retarde le versement aux établissements du solde de la dotation dont ils bénéficient au titre de l'exercice en cours, son contenu suscite toujours de fortes réserves :

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

- d'autre part, l'application de tarifs plafonds majorés de 20 % ou de 25 % pour les établissements accueillant au moins 70 % d'autistes ou d'IMC risque de se traduire soit par des effets de seuil pénalisants pour les structures qui accueillent dans de moindres proportions des personnes lourdement handicapées, soit par une sélection accrue lors de l'admission.

Sur 1 325 Esat, 138 (soit un peu plus de 10 % des établissements) devraient être affectés par l'application des tarifs plafonds : 128, dits généralistes, pour lesquels s'applique le tarif plafond de référence, tandis que

les dix autres, qui accueillent majoritairement des publics spécifiques seront soumis à des tarifs majorés¹.

Votre commission demeure attentive à ce que l'application de ces tarifs n'entraîne pas un phénomène d'éviction des personnes les plus lourdement handicapées, leur accompagnement nécessitant un ratio d'encadrement plus élevé.

Elle souhaite en outre que l'arrêté fixant les tarifs plafonds pour 2011 soit établi dès que possible, afin que les Esat bénéficient d'une meilleure visibilité pour la gestion de leur fonctionnement et que le versement du solde de la dotation qui leur est allouée n'intervienne pas trop tardivement. Il conviendrait en outre de prévoir une revalorisation de ces tarifs, au minimum égale à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et intégrant l'évolution du Smic horaire prévue pour 2011 à 2,03 %.

Enfin, il semble que les établissements aient intérêt à signer avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens, afin de faire valoir dans ce cadre leurs spécificités et les besoins correspondants et de prévoir, selon une programmation pluriannuelle, les conditions de leur financement.

2. Des inquiétudes pour les entreprises adaptées

L'enveloppe destinée à l'insertion professionnelle des personnes handicapées comprend également les crédits en faveur des entreprises adaptées et des programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH), qui ne figurent pas dans la présente mission, mais dans le programme 102 « Accès au retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Pour 2011, ces crédits s'élèvent à 300 millions d'euros, soit une baisse de 2,9 % : 6 millions sont destinés au financement du fonctionnement et des plans d'action des vingt-six PRITH ; 1 million permet d'accorder des aides individuelles en faveur de l'insertion professionnelle (prime d'apprentissage ou aide à l'installation) et 293 millions sont alloués aux entreprises adaptées (EA).

Depuis la loi du 11 février 2005, celles-ci sont considérées comme une des composantes du milieu ordinaire de travail bien qu'il demeure protégé. En effet, les EA conservent une mission sociale qui est d'employer majoritairement des personnes handicapées ayant des difficultés d'accès à l'emploi et nécessitant un accompagnement spécifique. Les travailleurs handicapés ont toutefois le même statut que les autres salariés : ils perçoivent une rémunération, à la charge de l'employeur, au moins égale au Smic.

¹ Six Esat accueillent principalement des IMC, trois des handicapés moteur et un des personnes autistes.

Cependant, pour aider les EA dans leur mission et tenir compte de leur spécificité, l'Etat leur accorde deux types d'aides : **une aide au poste, égale à 80 % du Smic brut, et une subvention spécifique.**

Evolution du nombre de places financées en entreprises adaptées

(en millions d'euros)

Années	2008	2009	2010	2011
Entreprises adaptées	628	628	664	664
Aides au poste	19 625	20 000	20 000	19 535
Crédits aides au poste	243,6	255,7	256,8	256,0
Coût unitaire annuel en euros	12 412,7	12 785,0	12 840,0	19 104,3

Source : union nationale des entreprises adaptées

Pour 2011, les crédits alloués s'élèvent au total à 293 millions d'euros, soit une diminution de 5,5 millions par rapport à 2010. Ils comprennent :

- **une dotation de 256 millions pour financer 19 535 aides au poste**, stable par rapport à 2010, malgré la revalorisation du Smic de 2,03 % à compter du 1^{er} janvier 2011. Il en résultera la diminution de 465 aides au poste par rapport aux 20 000 prévues en 2010. Cet arbitrage tirerait les conséquences de la sous-consommation de ces aides, 700 environ n'ayant pas été sollicitées du fait de la crise. L'union nationale des entreprises adaptées (Unea), entendue par votre rapporteur, a fait valoir que, avec la reprise de l'activité, les entreprises adaptées pourraient embaucher près de 340 personnes d'ici à la fin de l'année et 600 de plus au cours de l'année 2011¹. La réduction du nombre d'aides au poste allouées à ces entreprises en 2011 risquerait donc de freiner leur développement et de priver ainsi des personnes handicapées d'une perspective d'embauche. Dépourvues de capacité d'embauches nouvelles, elles ne seraient dès lors pas en mesure d'honorer les éventuelles commandes ou de répondre aux demandes de leurs partenaires économiques, ayant recours à elles *via* la sous-traitance ;

- **une subvention spécifique de 37 millions**, destinée à compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées nécessitant un encadrement et un accompagnement adaptés (part forfaitaire liée aux effectifs subventionnés ; parts variables, accordées sur critères ou sur projets ; aides au démarrage et aux entreprises en difficulté). **Par rapport à 2010, son montant a été diminué de 5 millions d'euros, soit une baisse de près de 12 %.** Or, en 2009 et en 2010, du fait du nombre croissant de demandes de soutien de la part des entreprises dans le contexte de crise qu'elles ont traversé, 47 millions d'euros ont été versés aux EA au lieu des 42 millions prévus en loi de finances

¹ Enquête Qualivox effectuée en septembre 2010 auprès de deux cents entreprises adaptées, soit près d'un tiers des établissements.

initiale. Il est vrai aussi que, depuis 2002, le montant de la subvention n'a pas été revalorisé.

Evolution de la subvention spécifique versée aux entreprises adaptées

Années	2008		2009		2010		2011
	LFI ⁽¹⁾	CC ⁽²⁾	LFI	CC	LFI	CC	LFI
Subvention spécifique (en millions d'euros)	42	42	42	47	42	47	37
Effectifs accompagnés	19 625		20 000		20 000		19 535
Coût unitaire annuel en euros	12 412,7		12 785,0		12 840,0		19 104,3

⁽¹⁾ : crédits inscrits en loi de finances initiale

⁽²⁾ : crédits consommés

Source : union nationale des entreprises adaptées

Par ailleurs, l'Unepa s'inquiète du transfert aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de la gestion de cette enveloppe, jusqu'ici directement supervisée par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP). Ainsi, en fonction des remontées des Direccte, les fonds seraient répartis par région, dans le cadre d'une dotation globale intégrant les divers crédits en faveur de l'emploi (missions locales, Pôle emploi, insertion et, désormais, EA).

Cette décision a pour effet de rendre fongible la subvention spécifique dédiée aux EA avec les crédits des autres missions d'aide à l'emploi. Or il y a fort à craindre que certaines régions ne fassent pas de l'insertion professionnelle des personnes handicapées leur priorité. **Aussi votre commission estime-t-elle préférable de maintenir la gestion de cette enveloppe au niveau national.**

Par ailleurs, dans le contexte actuel de reprise de l'activité économique, il convient de rétablir les capacités d'embauche des EA, en prévoyant la dotation nécessaire pour leur permettre d'embaucher au moins trois cents travailleurs handicapés supplémentaires en 2011. Au vu du coût unitaire de l'aide au poste, les besoins de financement à trouver s'élèvent à 5,7 millions d'euros.

3. L'activation attendue des moyens de l'Agefiph et du fonds « fonction publique »

a) Le nécessaire recentrage des actions de l'Agefiph sur la formation

L'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) a été créée par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 pour collecter les contributions des entreprises ne respectant pas l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés. Sa vocation est de

mettre en œuvre des actions visant à favoriser l'emploi des travailleurs handicapés dans le milieu ordinaire de travail, telles que des formations, l'aménagement des postes de travail, des aides aux entreprises, etc.

Depuis deux ans, l'Agefiph structure ses interventions en les répartissant au sein de **trois programmes** :

- **le programme courant** (ou budget courant), qui correspond à l'offre structurelle de services de l'Agefiph ;

- **le programme complémentaire** (ou budget complémentaire), mis en place en 2008, pour une période de trois ans, pour utiliser les sommes excédentaires collectées après la mise en place de la loi Handicap du 11 février 2005 ;

- enfin, **le plan de soutien**, lancé au début de 2009, pour faire face à la dégradation de la situation de l'emploi face à la crise.

Sur la base des estimations des **sommes collectées pour 2010, évaluées à 552 millions d'euros¹**, l'Agefiph a voté **un budget courant de 524 millions**, dont 485 millions au titre des interventions ou des aides qu'elle accorde aux entreprises ou aux personnes handicapées et 39 millions au titre du fonctionnement.

L'exercice 2010 devrait donc permettre de dégager, cette année encore, un excédent courant de 28 millions d'euros, qui permettra d'alimenter le budget complémentaire (133,2 millions) et le plan de soutien (77,6 millions).

En effet, depuis 2008, le financement de ces actions et aides complémentaires a été rendu possible par le prélèvement des crédits correspondants sur les réserves du fonds. Entre 2008 et 2011, le budget complémentaire et le plan de soutien auront mobilisé près de 570 millions en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Ainsi, au total, **sur les trois programmes, les engagements de l'Agefiph pour 2010 s'élèveront à 735 millions d'euros et entraîneront le prélèvement de 183 millions sur les réserves de trésorerie.**

¹ L'infléchissement du montant de la collecte serait dû au développement des accords sur l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés conclus par les entreprises assujetties, qui constituent une des modalités de mise en œuvre de l'obligation d'emploi.

Evolution de la situation financière de l'Agefiph

(en millions d'euros)

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <i>prévisions</i>	2012 <i>prévisions</i>
Collecte	424	425	605	591	574	552	541	530
Engagements	382	411	470	584	693	735	601	530
Solde	42	14	135	7	- 119	- 183	- 60	0

Source : Agefiph

A la fin de 2008, ces réserves avoisinaient 480 millions d'euros. **Au 31 décembre 2009, elles étaient estimées à un peu plus de 360 millions.** Elles pourraient être ramenées à 180 millions à la fin de 2010 et à 120 millions fin 2011.

Au vu de la diminution des réserves de trésorerie et des sommes collectées, l'Agefiph a engagé, depuis le 1^{er} juin, une phase de sortie progressive des programmes conjoncturels, afin de préparer **le regroupement des trois enveloppes en un budget unique avant le 1^{er} janvier 2012.**

Dans cette perspective, elle a dû reconsidérer les montants et les modalités de versements de certaines aides, le taux de consommation des crédits à la fin du premier semestre de 2010 s'étant révélé être très supérieur aux objectifs fixés lors de la programmation budgétaire.

Le tableau qui figure en annexe liste les modifications opérées¹. Parmi les évolutions les plus notables, la division par deux du montant de la prime initiative emploi (PIE) et la réduction du montant de plusieurs aides versées aux employeurs (prime à l'apprentissage, prime au contrat de professionnalisation, etc.) ou encore la suppression de certaines aides (prime de contrat durable) et de plusieurs majorations pour les seniors ou les bénéficiaires de minima sociaux (majoration de la PIE ou de la prime à l'insertion).

Par ailleurs, ainsi que le prévoit l'article 97 du projet de loi de finances pour 2011, l'Agefiph devrait se voir confier, dès l'an prochain, la gestion de certains dispositifs destinés aux travailleurs handicapés (déclaration d'emploi, reconnaissance de la lourdeur du handicap, mise en œuvre des parcours de formation, etc.), jusqu'à présent financés par l'Etat.

S'il semble normal que ces dispositifs entrent dans le champ de compétences de l'Agefiph, il paraît en revanche singulier que le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) n'assume pas au moins une partie de la charge transférée (de l'ordre de 30 millions), dès lors que les actions menées peuvent concerner de futurs fonctionnaires. Il conviendra de corriger cette anomalie dans le cadre de l'examen de la mission « Travail et emploi » à laquelle cet article est rattaché.

¹ Voir page 91 du présent rapport.

Budgets prévisionnels de l'Agefiph en 2009 et 2010

	Projection 2009				Orientations 2010				Evolution 2009/2010		
	Budget courant	Budget complémentaire	Plan de soutien	Total	Poids	Budget courant	Budget complémentaire	Plan de soutien		Total	Poids
<i>(en millions d'euros)</i>											
Mobilisation du monde éco	27,0	16,0		43,0	6 %	26,0	3,1		29,1	4 %	-32,3 %
Formation	127,7	64,0	12,1	203,9	29 %	135,0	60,4	18,7	214,1	29 %	5,0 %
Compensation du handicap	72,9	1,6		74,5	11 %	80,0	8,5		88,5	12 %	18,8 %
Insertion et maintien dans l'emploi	136,0	16,5	6,0	158,6	23 %	139,0	17,6	28,7	185,3	25 %	16,9 %
Innovations - expérimentations	0,9		0,3	1,1	0 %	1,0		0,1	1,1	0 %	-2,3 %
Support aux interventions	7,9	1,0	1,6	10,5	2 %	8,0	1,0	1,0	10,0	1 %	-5,1 %
Primes	44,7	44,0	19,3	108,0	16 %	42,0	38,6	28,3	108,9	15 %	0,8 %
Aide à l'emploi - garantie de revenus des travailleurs handicapés	52,4			52,4	8 %	54,0			54,0	7 %	3,0 %
Total intervention	469,6	143,2	39,3	652,0	94 %	485,0	129,2	76,8	691,0	94 %	6,0 %
Fonctionnement	36,9	3,7	0,2	40,9	6 %	39,0	4,0	0,8	43,8	6 %	7,2 %
Total	506,5	146,9	39,5	692,9	100 %	524,0	133,2	77,6	734,8	100 %	6,0 %

Source : Agefiph

b) L'intensification des actions menées par le fonds « fonction publique »

Le FIPHFP a été créé par la loi Handicap du 11 février 2005. Placé sous la tutelle de l'Etat, il est géré par un établissement public chargé de collecter les contributions que les employeurs publics doivent acquitter dès lors qu'ils ne respectent pas l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) de 6 %. Sa mission est de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents qui y contribuent.

**Modalités de prélèvement de la contribution
au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique**

L'article 36 de la loi du 11 février 2005 prévoit la contribution au FIPHFP des employeurs publics qui ne respectent pas l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés.

L'article 98 en précise les modalités de versement :

- **Pour l'ensemble des ministères et collectivités locales**, la montée en charge de la contribution a été progressive jusqu'en 2010 : 20 % en 2006, 40 % en 2007, 60 % en 2008 et 80 % en 2009. La contribution ne sera donc acquittée à taux plein qu'à la fin de cette année.

- **Pour le ministère de l'éducation nationale**, la contribution est minorée du montant des dépenses consacrées à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVS) depuis la loi de finances pour 2006, dans la limite de 80 % en 2006 et 70 % en 2007. Aucun plafonnement de cette déduction n'ayant été prévu depuis cette date, la cotisation du ministère de l'éducation nationale au fonds « Fonction publique » est nulle.

En 2007, sa contribution s'élevait à 19 millions d'euros. En l'absence de déduction au titre des AVS, elle aurait rapporté près de 100 millions en 2008, 208 millions en 2009 et 325 millions cette année. En 2011, le montant de la déduction devrait être vraisemblablement inférieur, le ministère poursuivant son effort de recrutement de travailleurs handicapés.

A titre indicatif, le taux d'emploi de personnes handicapées au ministère de l'éducation nationale serait d'environ 1,1 %.

Depuis sa création, le FIPHFP a collecté plus de 710 millions d'euros et dépensé plus de 350 millions en faveur de l'embauche des personnes handicapées dans la fonction publique.

Depuis 2008, les interventions du fonds se sont intensifiées : **les dépenses ont été multipliées par quatre entre 2008 et 2010.**

Elles recouvrent **trois types d'actions** :

- le versement d'aides ponctuelles accordées aux employeurs publics *via* une plate-forme dématérialisée. En 2009, 656 employeurs ont bénéficié de 1 371 aides pour un montant de 3 millions d'euros ;

- la mise en œuvre de partenariats, dont ceux conclus avec l'Agefiph, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les centres de gestion, l'ANFH et Pôle emploi ;

- le financement de conventions pluriannuelles conclues avec les employeurs publics des trois fonctions publiques. A la fin de 2009, près de cent cinquante employeurs publics¹, regroupant près de 60 % des effectifs de la fonction publique, ont conclu une convention avec le FIPHFP.

Evolution des engagements financiers résultant de conventionnements

Années	Nombre de conventions signées	Engagements cumulés <i>en millions d'euros</i>
2007	7	25
2008	56	49,3
2009	95	87
2010	120	137,6

Source : FIPHFP

D'ici à la fin de 2010, le nombre de conventions signées devrait continuer d'augmenter et les engagements financiers correspondants atteindre plus de 137 millions d'euros. L'ensemble de ces conventions portent sur des objectifs de 15 500 recrutements et de 13 500 maintiens dans l'emploi de travailleurs handicapés.

Au total, **les crédits d'intervention** engagés ont représenté environ 70 millions en 2009 contre 38 millions en 2008 et seulement 24 millions en 2006 et 2007 sur les dix-huit premiers mois de fonctionnement.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement** (y compris le plan de communication du fonds), elles se sont élevées respectivement à 11,2 millions en 2006 et 2007 sur les dix-huit premiers mois de fonctionnement, à 7,5 millions en 2008 et à 9,5 millions en 2009.

¹ Parmi eux : vingt-cinq ministères, services de l'Etat et établissements publics nationaux, six régions, dix-huit départements, trente villes, cinquante centres de gestion de la fonction publique territoriale et dix-neuf établissements hospitaliers.

Ainsi, grâce aux efforts déployés, le nombre des personnes handicapées employées est passé, entre 2005 et 2008, de 163 500 à près de 195 000, soit une augmentation du taux d'emploi de 3,7 % à près de 4,4 %¹.

Ces progrès sont également imputables à la décision prise par le ministère de la fonction publique, à la fin de 2007², d'augmenter de 25 % le nombre de personnes handicapées recrutées, le non-respect de cet objectif étant sanctionné par un gel de la masse salariale équivalant à l'écart constaté entre l'effectif cible et le nombre de travailleurs handicapés intégrés.

Pour 2011, le projet de budget repose sur les orientations suivantes :

- **des prévisions de recettes de 192 millions d'euros** (contre 215 millions en 2010), soit une baisse de 12 %, qui résulte des efforts réalisés en faveur de l'embauche de travailleurs handicapés dans les trois fonctions publiques ;

- **des prévisions de dépenses de 235 millions d'euros**, dont 224,3 millions au titre des interventions et 10,7 millions pour couvrir les frais de fonctionnement³.

Evolution des ressources et emplois du FIPHFP

en millions d'euros

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <i>prévisions</i>	TOTAL
Collecte	56,2	109,3	145,5	184,5	215	192	902,5
Dépenses	35,2		45,3	79,2	194,3	235	589
Solde	130,3		100,2	105,3	20,7	- 43	313,5

Source : FIPHFP

Sans tenir compte des dépenses prévisionnelles et des engagements du fonds, le montant des réserves cumulées, depuis sa création, devrait s'établir à 313,5 millions d'euros à la fin de 2011.

Afin de favoriser sa montée en puissance, le Sénat a adopté le 25 octobre dernier à l'occasion de l'examen de la proposition de loi améliorant le fonctionnement des MDPH et portant diverses mesures relatives à la politique du handicap⁴, deux mesures assouplissant les conditions de mobilisation des aides du fonds :

¹ 4,1 % dans la fonction publique d'Etat, 4,6 % dans la fonction publique territoriale et 4,7 % dans la fonction publique hospitalière.

² Conseil des ministres du 17 octobre 2007.

³ Selon les termes de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2009-2013, les frais de fonctionnement ne doivent pas excéder 10,8 millions d'euros, y compris les dépenses de communication.

⁴ Texte n° 8 (2010-2011), adopté en première lecture au Sénat et en attente d'examen par l'Assemblée nationale.

- d'une part, en donnant la possibilité aux fonctionnaires handicapés de saisir directement le fonds pour bénéficier d'une aide en faveur de la formation ou d'un aménagement de leur poste de travail par exemple ;

- d'autre part, en autorisant le fonds à financer des actions réalisées à son initiative dans les trois fonctions publiques et à subventionner des organismes ou associations avec lesquels il a conclu une convention.

L'implication de l'Etat dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées doit être exemplaire. C'est pourquoi il convenait de donner au fonds et aux fonctionnaires handicapés les moyens de mobiliser plus aisément les ressources collectées, sans que cela ne suppose obligatoirement une demande ou une autorisation de l'employeur.

c) Une légère augmentation des moyens alloués aux Cap emploi

En 2009, les 107 organismes du réseau Cap emploi, spécialisés dans l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, ont assuré l'accompagnement de près de 98 000 personnes handicapées au titre de la cotraitance du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) avec Pôle emploi. Leur mission est d'accompagner, placer sur le marché du travail et maintenir durablement dans l'emploi les travailleurs handicapés qui leur sont confiés. Présents au niveau départemental, ils exercent leur activité en lien avec les CDAPH, Pôle emploi et l'ensemble des partenaires concernés par l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Ils sont financés par Pôle emploi, l'Agefiph et le FIPHFP.

Contributions au financement du réseau Cap emploi

(en millions d'euros)

Années	2007	2008	2009	2010	2011
Agefiph	62,7	57,5	55,35	57	58,15
FIPHFP	0	7 ⁽¹⁾	14,35	14,7	15,07
Pôle emploi	22	22	22,7	26,25	26,95
TOTAL	84,5	86,5	92,4	97,65	100,17

⁽¹⁾ Au titre du second semestre, soit 14 millions d'euros en année pleine.

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

En 2009, ils ont placé 52 479 personnes sur le marché du travail, dont 8 913 auprès d'employeurs publics.

C. DES INCERTITUDES FINANCIÈRES POUR LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP

1. L'attente de meilleures garanties financières pour les maisons départementales des personnes handicapées

a) Des crédits reconduits et regroupés dans un seul programme

La loi Handicap du 11 février 2005 a prévu la création, dans chaque département, d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), qui a pour vocation d'accueillir en un même lieu les personnes handicapées, afin de les conseiller et les orienter dans toutes leurs démarches et de recevoir l'ensemble de leurs demandes.

Les MDPH sont organisées en groupement d'intérêt public (Gip), réunissant généralement le conseil général, l'Etat, l'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales. Il revient au département d'en assurer la tutelle administrative et financière.

En tant que membre du Gip, l'Etat contribue largement au fonctionnement des MDPH : **de 2005 à 2010, sa participation a atteint près de 267,8 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent les versements de la CNSA, soit 235 millions sur la même période.**

Pour 2011, la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH s'élèvera au total à 107,2 millions d'euros, soit une revalorisation de 0,3 % par rapport à 2010.

Elle comprend :

- d'une part, la reconduction des crédits versés en 2010 par la CNSA, soit 60 millions d'euros ;

- d'autre part, une dotation de l'Etat de 47,2 millions qui figure à l'action n° 1 « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » de ce programme et qui regroupe désormais les crédits auparavant inscrits au titre du programme 124 de la présente mission (8,3 millions) et du programme 155 de la mission « Travail et emploi » (17,2 millions).

Une partie de ces crédits (20 millions) complète la subvention de fonctionnement de la CNSA (60 millions) et couvre le coût des vacations médicales (3,6 millions). L'autre moitié (23,6 millions) vise à compenser le coût qui résulte de la non-mise à disposition des personnels d'Etat aux MDPH, le nombre de postes concernés ayant été fixé par les conventions constitutives de chaque maison.

D'après ces conventions, les personnels qui auraient dû être mis à disposition par les Ddass et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) représentaient respectivement 1 055 ETP et 495 ETP, soit un total de 1 550 ETP.

Une circulaire de la DGCS n° 2010-109, en date du 14 avril 2010¹, a dressé un état des lieux actualisé du nombre de postes devenus vacants (voir tableau ci-dessous) afin de garantir aux MDPH une plus grande lisibilité du niveau de participation de l'Etat.

Evolution des effectifs mis à disposition par les Ddass et les DDTEFP

en équivalents temps plein (ETP)

		Conventions constitutives	Juillet 2006	Août 2007	Mars 2008	Janvier 2010
Ddass	Mises à dispositions dues	1 055	1 028	840	758	1 052
	Mises à dispositions effectives		897	757	661	525
	Ecart		131	83	97	527
	Taux de couverture		87,2%	90,1%	87,2%	49,9%
DDTEFP	Mises à dispositions dues	495	540	522	508	501
	Mises à dispositions effectives		394	331	309	227
	Ecart		146	191	199	274
	Taux de couverture		72,9%	63,4%	60,8%	45,3%

Source : direction générale de la cohésion sociale, 2010.

Ainsi, **en janvier 2010, 801 postes ETP n'étaient pas pourvus**, soit plus de la moitié des postes que l'Etat aurait dû mettre à disposition. Dans ces conditions, les MDPH ne disposent pas des moyens suffisants pour s'acquitter dans de bonnes conditions des missions qui leur ont été confiées².

Ces postes manquants doivent donc faire l'objet d'une compensation financière. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, l'intégralité des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2010 devrait être versée aux MDPH. **Le dernier versement, soit 5,1 millions d'euros, devrait intervenir avant la fin de l'année³.**

¹ Circulaire DGCS/DAGEMO/DRH/DAFJS n° 2010-109 du 14 avril 2010 relative à la compensation des postes devenus vacants dans les MDPH à la suite de retours dans les services de l'Etat.

² Voir à ce sujet le rapport d'information Sénat n° 485 (2008-2009) fait par Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle, au nom de la commission des affaires sociales, « Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 », juin 2009.

³ Réponse de Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, à une question orale avec débat du sénateur Eric Doligé sur les MDPH, lundi 15 novembre 2010.

Récapitulatif des crédits versés pour le fonctionnement des MDPH depuis 2005

en euros

Année	ETAT				CNSA	Nature de la dépense
	Programme 124	Programme 155	Programme 157	Total versé		
Total 2005			50 000 000	50 000 000	0	Crédits exceptionnels de préfiguration
2006	2 500 000	2 085 015	13 840 000	18 425 015	20 000 000	Fonctionnement
		527 985		527 985		Vacations médicales
			16 000 000	16 000 000		Crédits exceptionnels
			4 000 000	4 000 000		Crédits exceptionnels
			7 930 000	7 930 000		Crédits exceptionnels
	0	0		0		Fongibilité asymétrique
Total 2006	2 500 000	2 613 000	41 770 000	46 883 000	20 000 000	
2007	2 500 000	3 925 695	13 840 000	20 265 695	30 000 000	Fonctionnement
				0	20 000 000	Fonctionnement
		3 100 985		3 100 985		Vacations médicales
			8 251 000	8 251 000		Crédits exceptionnels
	8 425 667	358 952		8 784 619		Fongibilité asymétrique
Total 2007	10 925 667	7 385 632	22 091 000	40 402 299	50 000 000	
2008	2 500 000	4 976 129	14 096 000	21 572 129	30 000 000	Fonctionnement
				0	15 000 000	Fonctionnement
		3 668 420		3 668 420		Vacations médicales
				0		postes vacants
	10 601 574	752 496		11 354 070		Fongibilité asymétrique
Total 2008	13 101 574	9 397 045	14 096 000	36 594 619	45 000 000	
2009	2 500 000	5 353 599	13 863 908	21 717 507	45 000 000	Fonctionnement
				0	15 000 000	Fonctionnement
		3 668 420		3 668 420		Vacations médicales
	3 152 400	6 145 500		9 297 900		postes vacants
	6 300 000	1 220 532		7 520 532		Fongibilité asymétrique
Total 2009	11 952 400	16 388 051	13 863 908	42 204 359	60 000 000	
2010	2 500 000	6 000 000	13 863 908		45 000 000	Fonctionnement
					15 000 000	Fonctionnement
		3 600 000				Vacations médicales
	8 300 000	7 300 000	7 700 000			Compensation des postes non pourvus
Total 2010 ⁽¹⁾	10 800 000	16 900 000	21 563 908	49 263 908	60 000 000	
Total général	49 279 641	52 683 728	163 384 816	265 348 185	235 000 000	

⁽¹⁾ 2010 : les montants mentionnés sont les montants déjà versés ou notifiés et ne comprennent pas le solde qui sera versé au dernier trimestre 2010 en fonction des résultats de l'enquête d'actualisation de fin d'année.

Source : documents budgétaires, octobre 2010.

b) La subsistance de dettes de l'Etat vis-à-vis des maisons départementales des personnes handicapées

Si la compensation des charges indues paraît acquise pour 2010, **les dettes accumulées au cours des exercices précédents n'ont pas toutes été soldées. Elles s'élèveraient à environ 18,2 millions d'euros¹** : 0,4 million au titre de 2007, 10,8 millions en 2008 et près de 7 millions en 2009.

Avisée de la situation critique dans laquelle se trouvent certaines MDPH, votre commission estime indispensable d'apurer cette dette dans les plus brefs délais. A cette fin, elle propose de **compléter les crédits de ce programme par une enveloppe complémentaire de 18,2 millions.**

Par ailleurs, elle souhaite que la proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des MDPH et adoptée par le Sénat le 25 octobre dernier², soit examinée dès que possible par l'Assemblée nationale, afin que le statut des maisons soit conforté et que les problèmes qu'elles rencontrent, en particulier du fait de l'instabilité de leurs personnels, puissent être définitivement réglés.

Le dispositif en discussion prévoit :

- d'une part, d'**aménager le régime de la mise à disposition** des seuls personnels de l'Etat, en prévoyant d'en porter la durée de trois à cinq ans, avec, en cas de retour dans l'administration d'origine, l'application d'un préavis plus long de six mois ;

- d'autre part, d'**instaurer un système de mise à disposition contre remboursement**, l'Etat demeurant employeur et versant, en début d'année, une subvention de fonctionnement. Cette subvention, dont le montant doit figurer dans la convention triennale d'objectifs et de gestion prévue par le texte, doit couvrir, au minimum, les montants remboursés par les MDPH au titre des rémunérations des personnels mis à disposition et intégrer une contribution aux frais généraux.

Ainsi, au cas où les postes que l'Etat s'est engagé à mettre à disposition ne seraient pas pourvus, les MDPH disposeraient des moyens financiers pour embaucher d'autres personnels. Ce système de versement de la subvention en début d'exercice éviterait le décompte et la compensation *a posteriori* des postes vacants, et donc la constitution de dettes et de difficultés de trésorerie pour les MDPH.

¹ Réponse précitée de Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale.

² Texte n° 8 (2010-2011) précité.

2. La nécessité de trouver de nouvelles sources de financement pour la prestation de compensation du handicap

a) Une montée en charge plus rapide de la prestation de compensation du handicap

Créée par la loi Handicap du 11 février 2005, la prestation de compensation du handicap (PCH) vise à couvrir les surcoûts de toute nature liés au handicap.

A terme, elle remplacera l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et pour frais professionnels (ACFP) financées par les départements, les personnes handicapées les percevant actuellement ayant encore le choix d'en conserver le bénéfice ou d'opter pour la PCH.

Contrairement à l'ACTP, la PCH est accordée sans condition de ressources et son montant est non plus forfaitaire mais calculé en fonction des besoins réels du demandeur. En revanche, on lui reproche de mal prendre en compte les frais liés aux aides ménagères : la couverture se limite en effet au seul cas où l'état de la personne handicapée justifie l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence ou requiert une surveillance particulière. Or la notion d'« actes essentiels de l'existence » fait l'objet d'une interprétation très restrictive qui conduit, en pratique, à dissocier la prise en charge de certaines aides domestiques qui leur sont liées. A titre d'exemple, alors que l'aide à la prise du repas est incluse dans le périmètre de la PCH, la préparation du repas et les tâches ménagères qui suivent ne le sont pas. Ces différences expliquent en grande partie la réticence des personnes handicapées à opter pour la nouvelle prestation, car elles redoutent une diminution du montant de la prestation et une utilisation plus contraignante.

Les composantes de la prestation de compensation du handicap

La prestation de compensation du handicap est composée de **cinq éléments**, pouvant être versés, selon les cas, en nature ou en espèces, mensuellement ou en capital :

- le premier permet la prise en charge des dépenses d'aides humaines, y compris, le cas échéant, l'indemnisation ou la rémunération d'un aidant familial ;

- le deuxième assure le financement des aides techniques, notamment la part du coût des matériels qui reste à la charge des assurés sociaux après remboursement par l'assurance maladie ;

- le troisième couvre les dépenses d'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée, y compris les éventuels surcoûts résultant de son transport ;

- le quatrième finance les aides spécifiques ou exceptionnelles liées au handicap : relèvent notamment de cet élément les dépenses liées à l'achat de divers produits, tels que protections pour incontinents, sondes gastriques ou urinaires ou piles pour appareils auditifs ;

- le dernier permet l'acquisition et l'entretien d'une aide animalière, qu'il s'agisse d'un chien guide d'aveugle ou d'un chien d'assistance.

Il est en effet difficile d'apprécier avec exactitude le gain qu'une personne peut retirer du choix de la PCH par rapport à l'ACTP, dont le montant, forfaitaire, présente l'avantage d'être connu, alors que les différentes composantes de la PCH en font une prestation à montant variable. De plus, le bénéficiaire de l'ACTP n'est soumis à aucun contrôle de l'affectation des dépenses, l'allocation pouvant être assimilée à un complément de revenu.

Pourtant, l'avantage financier retiré de la nouvelle PCH est très net dans la plupart des cas, son montant moyen mensuel, près de 685 euros, étant supérieur à celui de l'ACTP, soit plus de 480 euros en moyenne.

Avec 102 693 bénéficiaires au 31 décembre 2009, soit 47 % de plus qu'en 2008, la montée en charge de la PCH s'accélère à un rythme plus ou moins soutenu selon les départements.

Cette évolution s'explique notamment par la progression plus rapide de la PCH enfant depuis le 1^{er} avril 2008, les enfants pouvant désormais bénéficier à ce titre de la prise en charge (en sus des aménagements de logement, de véhicule et des frais de transport) d'aides humaines ou techniques, d'aides spécifiques ou exceptionnelles ou encore d'aides animalières en remplacement des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Alors qu'elle représentait à peine 2,2 % des PCH accordées en 2007, la part enfant atteint près de 9 % à la fin du premier semestre de 2009. La dépense correspondante pourrait s'établir à 80 millions à la fin de 2010 et se stabiliser autour de 90 millions en 2011.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ACTP et de la PCH

	2006	2007	2008	2009
Bénéficiaires de la PCH⁽¹⁾	8 892	37 260	69 674	102 693
Rythme de progression annuelle		+ 319 %	+ 87	+ 47 %
Bénéficiaires de l'ACTP⁽¹⁾	127 575	124 604	112 177	100 292
Rythme de progression annuelle		- 2 %	- 10 %	- 11 %
PCH +ACTP	136 467	161 864	181 851	202 985
Rythme de progression annuelle		+ 19 %	+ 12 %	+ 12 %

⁽¹⁾ Données au 31 décembre.

Source : CNSA, comptes prévisionnels pour 2011, octobre 2010.

Dans le même temps, **le nombre de bénéficiaires de l'ACTP a diminué de 11 %** : il s'établit à près de 100 300 (contre 112 200 à la fin de 2008), soit près de la moitié de l'ensemble des allocataires de la PCH et de l'ACTP confondus (contre plus de 60 % un an plus tôt). Si la part relative des bénéficiaires de l'ACTP baisse de façon significative, celle de la PCH demeure néanmoins modeste au regard des espoirs qu'elle a suscités. **Ce faible engouement justifie qu'une réflexion s'engage sur d'éventuels aménagements permettant d'en étendre le champ afin de la rendre plus attractive.**

La mise en place d'une part forfaitaire pour couvrir les aides ménagères est une piste fréquemment évoquée. **Votre commission serait plutôt favorable à l'extension de ces aides à celles qui conditionnent le maintien à domicile¹**, soit une notion plus large que celle d'« actes essentiels de l'existence ». Cette amélioration est d'autant plus nécessaire que le reste à charge demeure élevé pour de nombreuses personnes handicapées qui se voient privées des aides des fonds départementaux de compensation et des forfaits d'auxiliaires de vie, les crédits alloués à ces structures n'ayant pas été reconduits, pour la quatrième année consécutive.

b) La dégradation du taux de couverture des dépenses de PCH par les concours de la CNSA

La PCH est servie par les départements qui sont chargés d'organiser l'instruction de la demande. Une partie de son coût est prise en charge par la CNSA grâce aux recettes prélevées sur la « journée de solidarité », le solde demeurant à la charge des départements.

Pour les années 2006 et 2007, le solde a été largement positif, la CNSA ayant anticipé une montée en charge beaucoup plus rapide de la nouvelle PCH. **Les départements ont ainsi accumulé un excédent de trésorerie qui atteignait, fin 2007, près de 700 millions d'euros.**

Depuis 2008, les dépenses annuelles sont supérieures aux concours versés par la caisse, le solde présentant un déficit de 18 millions en 2008, qui continue de se creuser : de 333 millions en 2009, il pourrait atteindre 574 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit un taux de couverture annuel respectivement de 46 % et 42 %.

Si l'on intègre dans ces calculs la réduction des dépenses d'ACTP, qui allège d'autant la charge pour les conseils généraux, le taux de couverture annuel net atteint 60 % en 2010, tandis que **sur la période (2006-2010), il demeurait supérieur à 100 %, soit 113 %.**

¹ Cette proposition, qui figurait à l'article 13 de la proposition de loi n° 191 (2009-2010) précitée, a toutefois été supprimée lors de l'examen du texte en séance publique.

Evolution du taux de couverture des dépenses de PCH et d'ACTP

(en millions d'euros)

Années	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽¹⁾
Dépenses annuelles PCH	79	277	568	843	1 080	1 250
Dépenses cumulées PCH		356	924	1767	2847	4 097
Concours annuels	523	530	550	510	506	522
Concours cumulés		1053	1603	2113	2619	3 141
Solde annuel	444	253	- 18	- 333	- 574	- 728
Solde cumulé		697	679	346	- 228	- 956
Dépenses annuelles ACTP	617	553	493	444	400	
Taux de couverture annuel brut	662 %	191 %	97 %	61 %	46 %	42 %
Taux de couverture cumulé brut	662 %	296 %	173 %	119 %	90 %	77 %
Taux de couverture, net de la baisse des dépenses d'ACTP	662 %	249 %	124 %	77 %	60 %	
Taux de couverture cumulé, net de la baisse des dépenses ACTP	662 %	314 %	194 %	141 %	113 %	

⁽¹⁾ prévisions.

Source : CNSA, comptes prévisionnels pour 2011, novembre 2010

c) Une révision nécessaire des conditions de financement de la PCH

La CNSA a signalé à votre rapporteur **de fortes disparités selon les départements, plus d'un tiers d'entre eux ayant enregistré une dépense cumulée encore supérieure aux concours qui leur ont été versés par la CNSA sur la période (2006-2009)**¹. D'ici à la fin de 2010, les écarts de situation constatés devraient s'accroître, près de la moitié des départements devant présenter un taux de couverture cumulé sur la période (2006-2010) inférieur à 100 %.

Pour réduire ces écarts, votre commission avait envisagé que la contribution versée à chaque département soit modulée en fonction de la dépense constatée, certains conseils généraux ayant pratiquement épuisé leurs provisions budgétaires².

En réponse à cette proposition, le conseil de la CNSA a mis en place l'an dernier un groupe de travail sur l'évolution des concours qu'elle verse aux départements au titre de l'Apa et de la PCH, pour étudier le bien-fondé d'une modification des critères retenus pour leur répartition.

Les premières conclusions de ce groupe ont permis d'établir que si une modification des critères de répartition des concours versés au titre de l'Apa était souhaitable à court terme, il n'en était pas de même pour la PCH. En effet, dans la mesure où la PCH est une prestation récente dont la montée en charge a débuté très progressivement, il n'est pas possible de dire

¹ Voir tableau récapitulatif des concours et des dépenses de PCH par département en annexe.

² Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, votre rapporteur avait présenté un amendement en ce sens. Adopté à l'unanimité par le Sénat, il avait finalement été rejeté en commission mixte paritaire, en tant que cavalier social.

actuellement si les différences constatées entre départements sont la traduction d'un contexte local particulier qui rendrait nécessaire une révision des critères à moyen terme ou si elles sont simplement liées à un rythme différent dans la montée en charge de cette prestation, qui aurait vocation à s'estomper avec le temps.

Il a donc été estimé préférable d'attendre la stabilisation des dépenses de PCH pour proposer une modification des critères de répartition des concours apportés par la CNSA pour leur financement.

Pour autant, **on constate globalement l'insuffisance des concours pour couvrir les dépenses de l'ensemble des départements**, quelles que soient les modalités de leur répartition. Cela conduit à s'interroger à très court terme sur l'opportunité d'augmenter les recettes de la CNSA pour pouvoir compenser, à l'euro près, les charges supportées par les départements.

Pour sa part, votre rapporteur serait favorable à **la création d'une seconde « journée de solidarité »**, qui pourrait être décomptée des journées de congés prises au titre de la réduction du temps de travail (RTT). En fonction du niveau des recettes que sa mise en place pourrait rapporter, il serait alors éventuellement possible d'envisager la réforme attendue de la PCH et la suppression à terme de l'ACTP.

II. PROGRAMME 304 : UNE DOTATION ENCORE CONFORTABLE POUR LE FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES

Doté pour 2011 de 705 millions d'euros, le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales » comporte **deux actions** :

- la première correspond à la dotation de l'Etat (700 millions) au FNSA pour financer le RSA activité ;

- la seconde (5 millions) permet la mise en œuvre d'expérimentations en faveur de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale.

A. DES CRÉDITS MIEUX AJUSTÉS AU RYTHME DE MONTÉE EN CHARGE DU RSA ACTIVITÉ

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) en métropole à compter du 1^{er} juin 2009.

Le RSA remplace le RMI, l'API et les dispositifs de soutien à la reprise d'activité (primes forfaitaires mensuelles et prime d'intéressement) liés à ces deux prestations. Il joue dans ce cas le rôle de **revenu minimum** et on parle alors de **RSA socle** (ex-RMI et ex-API) en distinguant, le cas échéant, le **RSA socle majoré** (ex-API).

Le RSA est également versé à des personnes en activité, mais dont les revenus sont trop faibles par rapport à leurs charges familiales. Il peut être alors considéré comme un **complément de revenu** et on parle de RSA chapeau ou de **RSA activité**.

Il revient désormais aux conseils généraux de financer le RSA socle (460 euros par mois), y compris l'API - qui relevait auparavant de l'Etat et dont la charge leur a été intégralement transférée -, l'Etat assurant le financement du RSA activité au travers du fonds national des solidarités actives (FNSA).

1. La montée en charge du RSA activité se poursuit à un rythme encore assez lent

Au 30 août 2010, environ **1,8 million de personnes percevaient le RSA**, soit près de 332 000 personnes de plus qu'en août 2009, ce qui représente, en un an, **une hausse de 22,6 %**. Parmi les allocataires :

- **un peu plus de 1 342 500 touchaient le RSA socle**, dont 1 149 000 le RSA socle seul, tandis qu'environ 193 400 percevaient des revenus

d'activité inférieurs à 460 euros et bénéficiaient, de ce fait, à la fois d'une part de RSA socle et de RSA activité ;

- **un peu plus de 456 000 touchaient le RSA activité seul, soit une progression de 35,8 % par rapport au mois d'août 2009.** Si l'on ajoute les personnes qui percevaient à la fois la partie socle et activité, **environ 649 600 bénéficiaient du RSA activité pour un montant moyen mensuel de 176 euros** (contre 466 000 un an plus tôt, à raison de 185 euros par mois en moyenne).

Evolution des bénéficiaires du RSA depuis juillet 2009
(tous régimes)

Mois	RSA socle	RSA socle +activité	RSA activité seul	Total RSA activité	Montant moyen RSA activité	Total RSA
juillet 2009	1 078 162	141 036	336 736	477 772	176	1 555 934
août	1 090 175	146 376	371 015	517 391	169	1 607 566
septembre	1 106 779	151 958	370 192	522 150	170	1 628 929
octobre	1 121 777	163 216	400 797	564 013	177	1 685 790
novembre	1 119 838	176 131	418 645	594 776	176	1 714 614
décembre	1 124 217	180 179	412 386	592 765	169	1 716 982
janvier 2010	1 121 698	188 143	425 961	614 104	162	1 735 802
février	1 131 936	189 011	436 789	625 800	170	1 757 736
mars	1 143 922	186 745	426 770	613 515	170	1 757 437
avril	1 149 442	189 031	438 240	627 271	175	1 776 713
mai	1 158 364	188 256	445 107	633 363	176	1 791 727
juin	1 153 622	189 032	444 341	633 373	169	1 786 995
juillet	1 145 433	191 981	449 874	641 855	179	1 787 288
août	1 149 121	193 383	456 237	649 620	176	1 798 741

Source : direction générale de la cohésion sociale, novembre 2010.

Pour 2010, les prévisions du projet de loi de finances tablaient sur une montée en charge beaucoup plus rapide du RSA activé : plus de 850 000 bénéficiaires dès le mois de janvier et 1,5 million dès le début du second semestre. **Or, début septembre, moins de 650 000 personnes bénéficiaient du RSA activité, soit à peine 40 % du nombre d'allocataires potentiels.** Les réserves exprimées l'an dernier par votre commission sur les projections budgétaires du Gouvernement étaient donc fondées et la diminution de crédits qu'elle avait alors proposée était tout à fait justifiée.

Cette lente montée en charge s'explique bien sûr par la crise économique qui a plus particulièrement touché les personnes susceptibles de percevoir le RSA activité, c'est-à-dire celles disposant d'emplois précaires ou de faibles revenus. Elle résulte aussi de la complexité du dispositif, peu lisible pour les publics auxquels il est pourtant destiné.

De plus, on observe que lorsqu'il concerne de faibles montants, inférieurs à 40 euros par mois, le RSA activité est peu sollicité. Ceci se traduit d'ailleurs par **un niveau encore élevé des montants mensuels moyens servis** : 173 euros en 2010, alors que les prévisions tablaient sur un montant compris entre 110 et 120 euros en rythme de croisière.

2. Des prévisions de dépenses encore excessives

Pour 2011, la dépense de RSA activité est estimée à 1,8 milliard (contre 1,3 milliard pour 2010). Ces prévisions se fondent sur l'hypothèse **d'un montant mensuel moyen de 161 euros et d'un nombre de bénéficiaires moyen de 934 000 personnes**, prévision qui semble encore excessive au regard du rythme de progression observé au cours des douze derniers mois.

Outre les frais de gestion du fonds, fixés pour 2011 à 77 millions, il convient d'ajouter :

- 75 millions pour financer en année pleine le RSA jeunes ;
- 120 millions pour l'extension du RSA à l'outre-mer ;
- 80 millions pour le maintien, à titre transitoire, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), institué en mai 2009, pour soutenir le pouvoir d'achat des salariés ultramarins ;
- enfin, près de 85 millions sont consacrés à l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre).

Au total, les dépenses du FNSA devraient atteindre 2,24 milliards d'euros en 2011.

a) L'extension du RSA à l'outre-mer et le maintien transitoire du revenu supplémentaire temporaire d'activité

L'article 29 de la loi précitée du 1^{er} décembre 2008 prévoit que le RSA doit entrer en vigueur dans les départements et collectivités d'outre-mer au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Sont concernés les quatre départements d'outre-mer (Dom) et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (Com).

L'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 a prévu que le RSA, qui se substituera au RMI et à l'API dans ces territoires, sera accordé dans des conditions identiques à celles qui prévalent en métropole. **Il devrait concerner environ 180 000 foyers, dont 67 000 pour le RSA activité à la charge du FNSA. Pour le fonds, la dépense est ainsi évaluée à 124 millions d'euros.**

Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle allocation devra s'articuler avec **le maintien à titre transitoire du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) jusqu'en décembre 2012.**

Il a été institué dans les Dom et Com, par un décret du 17 mai 2009, à la suite de la crise sociale qui a secoué les Antilles et La Réunion au début de l'année 2009. Il vise à soutenir le pouvoir d'achat des salariés ultramarins disposant de ressources inférieures ou égales à 1,4 Smic, en leur offrant un complément de revenus, d'un montant proportionnel au salaire, pouvant aller jusqu'à 100 euros par mois¹.

Seules les personnes qui en bénéficieront déjà à la date du 31 décembre 2010 et qui choisiront de ne pas opter pour la nouvelle prestation, pourront en conserver le bénéfice. Ce devrait être notamment le cas pour les personnes seules percevant un revenu supérieur ou égal au Smic, le RSA disparaissant pour une personne isolée dès lors que ses revenus excèdent un montant très légèrement supérieur au Smic. A l'inverse, une personne ayant des charges de familles devrait préférer le RSA, le RSTA ne les prenant pas en compte. Il est toutefois très difficile de prévoir quels comportements adopteront les futurs allocataires.

En 2009, le coût du RSTA a atteint 204 millions d'euros, alors que les données disponibles pour 2010 attestent d'une dépense en légère baisse, soit 160 millions, qui s'explique par une très forte augmentation du chômage outre-mer, 25 % de la population active se trouvant sans emploi.

Jusqu'à présent, le RSTA était financé par un des programmes de la mission « Plan de relance de l'économie », qui doit disparaître en 2011. C'est pourquoi, **à titre dérogatoire, l'article 87 rattaché à la présente mission prévoit sa prise en charge par le FNSA pour les années 2011 et 2012, soit environ 76 millions.**

b) Une budgétisation prudente de la montée en charge du RSA jeunes

Initialement, la loi du 1^{er} décembre généralisant le RSA n'avait pas prévu d'accorder aux jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans le bénéfice du RSA, à l'exception de ceux ayant des charges de famille.

Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-quatre ans, quelle que soit leur situation familiale, dès lors qu'ils peuvent attester d'au moins deux ans d'activité au cours des trois dernières années.

L'article 135 de la loi de finances pour 2010 avait prévu que **les dépenses correspondantes soient intégralement prises en charge par le FNSA, y compris la partie socle** qui aurait dû relever des conseils généraux. Pour 2011, l'article 87 rattaché à la présente mission reconduit cette mesure².

¹ En Guadeloupe et en Martinique, le RSTA peut même atteindre jusqu'à 200 euros mensuels grâce aux aides complémentaires apportées par les employeurs et les collectivités locales.

² Voir p. 69 du présent rapport, l'examen des articles rattachés.

Estimé pour 2010 à 20 millions d'euros, le coût du RSA jeunes devrait toutefois être inférieur à ce montant, la montée en charge du dispositif étant particulièrement lente. En effet, seules 5 600 demandes ont été déposées depuis le 1^{er} septembre 2010. Or toutes ne donneront pas lieu à une ouverture de droits. De surcroît, fin septembre, 163 000 euros avaient été versés à ce titre en France métropolitaine.

Pour l'année 2011, une dépense de 75 millions d'euros a été prévue sur le budget du FNSA. La direction générale de la cohésion sociale, interrogée par votre rapporteur sur les hypothèses retenues pour établir ce chiffre, a reconnu disposer en réalité de très peu d'informations fiables pour l'expliquer.

Pour mémoire, lors de la mise en place du dispositif, le nombre de bénéficiaires potentiels avait été estimé à 160 000 dont 120 000 pour le RSA activité et 40 000 pour la partie socle. Dès lors, au vu du nombre de demandes, on peut s'attendre à une sous-consommation des crédits inscrits sur le FNSA, d'au moins 20 à 30 millions d'euros.

Quoi qu'il en soit, il conviendra de veiller à offrir aux jeunes allocataires un accompagnement vers l'emploi adapté, en particulier pour ceux qui percevront le RSA socle. **Il est indispensable qu'ils puissent être orientés le plus rapidement possible vers des dispositifs de formation.** Les contrats d'alternance ou l'apprentissage sont bien souvent les solutions les mieux adaptées. C'est la condition pour éviter qu'ils ne basculent dans l'assistanat et que le RSA soit pour eux une chance et non un piège.

c) L'amélioration nécessaire de l'utilisation de l'aide personnalisée de retour à l'emploi

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre) a précisément pour vocation de favoriser la reprise d'activité ou l'accès à un premier emploi, en levant les obstacles financiers qui peuvent l'entraver. Pour 2011, les crédits qui lui sont destinés ont été estimés à 84,5 millions d'euros, soit un montant très largement inférieur aux 150 millions initialement prévus. Il a été en réalité ajusté en fonction des dépenses constatées en 2009 et 2010, évaluées à moins de 75 millions d'euros.

L'enveloppe est répartie entre les départements et Pôle emploi pour que les conseillers référents puissent servir des aides individualisées ponctuelles, en fonction des besoins, pour faciliter le retour ou l'accès à l'emploi (garde d'enfants, permis de conduire, etc.). Ses modalités d'utilisation n'ont délibérément pas été fixées pour laisser toute latitude au conseiller référent pour apprécier, au cas par cas, les besoins à couvrir. Or, il semblerait que l'absence de consignes ait eu pour effet inattendu de réduire la mobilisation de cette aide.

Afin de remédier à cette situation, une circulaire devrait en expliciter les modalités de versement, afin d'encourager les conseillers référents à l'utiliser davantage.

B. DES RECETTES TRÈS LARGEMENT SUFFISANTES MALGRÉ LES MOINDRES RENDEMENTS DES TAXES SUR LES REVENUS DU CAPITAL

Pour couvrir les dépenses, le fonds dispose de plusieurs types de recettes :

- le produit des contributions additionnelles au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des placements, dont le taux a été fixé à 1,1 % ;
- le report éventuel sur l'exercice suivant des excédents ou déficits accumulés en fin d'exercice ;
- une dotation complémentaire de l'Etat pour assurer l'équilibre du fonds.

1. Taxes additionnelles sur les revenus du capital : des rendements inférieurs aux prévisions

Depuis la création du RSA, on observe que **les rendements des contributions additionnelles sont inférieurs aux prévisions initiales** et qu'ils sont très sensibles aux évolutions de la conjoncture économique :

- ainsi, **en 2009**, ils ont été seulement de **0,8 milliard d'euros** au lieu du 1,4 milliard espéré, du fait de l'atonie du marché immobilier mais aussi de la crise économique et financière qui s'est traduite par une très forte baisse des revenus des placements ;

- **pour 2010**, les rendements attendus - de l'ordre de **1,22 milliard d'euros** - devraient être meilleurs mais néanmoins inférieurs de 64 millions aux prévisions de la loi de finances initiale ;

- **pour 2011**, le rendement prévisionnel, évalué à **1,17 milliard d'euros**, devrait subir un léger fléchissement.

Malgré ces écarts, votre commission constate cette année que, contrairement à l'an dernier, les prévisions du projet de loi de finances sont plus proches de celles de la commission des comptes de la sécurité sociale¹, puisque celle-ci tablait sur une recette de 0,9 milliard d'euros pour 2009, de 1,23 milliard pour 2010 et de 1,17 milliard pour 2011.

Toutefois, **les produits desdites contributions étant très corrélés aux évolutions de la conjoncture, votre commission préconise la plus grande prudence sur la gestion du fonds.** Elle adhère à la stratégie du Gouvernement qui consiste à concevoir l'équilibre du fonds sur une période triennale, sa situation comptable pour 2010 n'étant pas connue à ce stade et celle de 2009 étant à peine stabilisée, alors que l'on doit prévoir la dotation qui doit l'abonder pour 2011.

¹ Voir le « Tableau 2 - Structure par attributaire des prélèvements sociaux sur les revenus du capital » à la page 101 du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - septembre 2010.

Il convient en effet de garantir une réserve de trésorerie suffisante pour se prémunir contre les aléas de la dépense, en particulier pendant la période de montée en charge de la prestation, mais aussi des incertitudes qui pèsent sur les recettes. L'existence de cette réserve suppose toutefois que le Gouvernement se donne les moyens d'ajuster en fin d'année la dotation au fonds selon le niveau des rendements obtenus et des dépenses constatées en fin d'exercice.

Cela signifie que le versement des crédits au FNSA doit s'effectuer « au fil de l'eau » - tout crédit versé au fonds ne pouvant être théoriquement récupéré - **afin que, en cas de sur-dotation constatée en fin d'exercice, l'excédent puisse être redéployé ou supprimé.** Actuellement, l'abondement du fonds est trimestriel.

2. Des excédents prévisionnels qui devraient permettre des redéploiements et le financement de la prime de Noël

a) Des excédents d'environ un milliard en 2010 et 2011

Pour 2010, l'excédent du fonds devrait atteindre 1,3 milliard d'euros. Pour 2011, il est prévu de prélever une partie de cet excédent (371 millions) pour abonder les recettes et maintenir en fin d'exercice des réserves de trésorerie estimées à 923 millions.

Equilibre prévisionnel du FNSA

(en millions d'euros)

Hors budget Etat <i>(en millions d'euros)</i>	2009			2010			2011		
	<i>LFI 2009</i>	<i>PLF 2010</i>	<i>Exécution 2009</i>	<i>LFI 2009</i>	<i>PLF 2010</i>	<i>PLF 2011</i>	<i>LFI 2009</i>	<i>PLF 2010</i>	<i>PLF 2011</i>
Dépenses dont :	1 625	1 625	913	3 127	3 127	1 547	3 247	3 247	2 240
<i>RSA « activité »</i>	1 450	1 450	744	2 900	2 650	2 012	2 900	2 900	1 803
<i>RSA « jeunes »</i>					250	20			75
<i>RSA Dom / RSTA</i>	0	0	0	0	0	0	120	120	200
<i>APRE</i>	75	75	69	150	150	137,5	150	150	84
<i>Frais de gestion</i>	100	100	100	77	77	77	77	77	77
Recettes dont :	1 987,0	1 790,4	913	3 105	3 126,5	2 842	3 247	3 247	2 239
<i>Dotation Etat</i>	555	555,4	80	1 241	1 674,5	1 386	1 700	1 700	700
<i>Contribution 1,1 %</i>	1 432	1 235	833	1 502	1 287	1 223	1 569	1 569	1 168
Reports trésorerie	0	0	0	362	165	233	- 22	- 22	371
RESULTAT	+ 362	+ 165	0	- 22	0,5	1 295	0	0	923

Source : commission des affaires sociales

Le Gouvernement justifie le maintien d'un niveau de trésorerie élevé par la nécessité de lisser le montant de **la participation annuelle de l'Etat au fonds. Celle-ci a été fixée par la loi de programmation pluriannuelle à 700 millions d'euros, pour la période 2011-2013.**

Or votre commission considère que ce lissage est contraire à la loi, qui prévoit que le montant de la dotation de l'Etat doit être ajusté afin d'équilibrer le fonds¹. Partant de ce principe, il n'apparaît dès lors pas nécessaire que l'Etat abonde le fonds en 2011 qui, selon les prévisions du Gouvernement, devrait de toute façon présenter un excédent de 223 millions en fin d'exercice.

Cette situation a d'ailleurs conduit la commission des finances du Sénat à adopter deux amendements, visant à ramener de 700 millions à 100 millions d'euros la dotation de l'Etat : l'un, redéployant 100 millions au profit de l'AAH, qu'elle estime sous-dotée ; l'autre, annulant 500 millions de crédits afin de réduire le déficit de l'Etat.

b) Les réserves permettront de verser en fin d'année la prime de Noël

Entre temps, le Gouvernement a annoncé son intention de verser en fin d'année la désormais traditionnelle prime de Noël. L'an dernier, le coût de cette mesure s'était élevé à 340 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès de la DGCS, il **pourrait atteindre cette année 365 millions.**

Votre commission souhaite tenir compte de cette donnée dans ses prévisions, même si elle considère qu'une telle dépense aurait dû figurer dans le projet de loi de finances, afin d'améliorer la sincérité de la présentation des comptes publics.

Avec cette nouvelle dépense, l'excédent du FNSA devrait être ramené de 1,3 milliard à 930 millions d'euros en 2010 et de 923 millions à 558 millions d'euros en 2011.

c) Une marge de manœuvre qui permet des redéploiements de crédits

Dans ces conditions et en conservant une marge de sécurité, votre commission propose de redéployer ce surplus :

- **225 millions vers l'AAH**, afin d'en garantir le financement et d'éviter que la sous-évaluation des dépenses ne se traduise en fin d'exercice par la constitution d'une dette vis-à-vis de la sécurité sociale ;

- **18,2 millions au profit des MDPH** pour apurer les dettes de l'Etat au titre des précédents exercices ;

- **100 millions pour abonder le nouveau fonds national de financement de protection de l'enfance**, finalement créé au mois de mai de cette année et auquel l'Etat refuse de contribuer.

Avec ces redéploiements et le versement de la prime de Noël, le solde du fonds devrait néanmoins encore afficher un excédent d'environ 220 millions, soit un niveau très largement suffisant pour garantir le financement de la montée en charge du RSA activité.

¹ Article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles.

III. DES PROGRAMMES APPELÉS À ÉVOLUER APRÈS LES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRES ET DE COMPÉTENCES

A. PROGRAMME 106 : DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ PRINCIPALEMENT DU FAIT DE L'EXTINCTION DE L'API

Doté pour 2011 de près de **232 millions d'euros**, le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » est marqué par la disparition des crédits destinés au financement de l'allocation de parent isolé (API) dans les départements d'outre-mer (soit environ 164 millions en 2010), celle-ci devant être intégrée au RSA à compter du 1^{er} janvier 2011.

Mais cette situation n'explique qu'en partie la baisse de plus de 43 % que subit ce programme puisque les enveloppes allouées aux deux autres actions « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » et « Protection des enfants et des familles » diminuent respectivement de 15,2 % et 4,5 %.

Evolution et répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Actions	LFI 2010	PLF 2011		
	Crédits ouverts	Crédits demandés	Part en %	Evolution 2010/2011
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	14 770 768	12 520 000	5,4	- 15,2 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	164 217 000	0	0	- 100 %
Protection des enfants et des familles	229 547 409	219 330 212	94,6	- 4,5 %
TOTAL	408 535 177	231 850 212	100	- 43,2 %

Source : d'après le projet annuel de performances, 2010

A cette dotation s'ajoutent **les dépenses fiscales rattachées à ce programme dont le montant estimé pour 2011 s'élève à près de 9,5 milliards d'euros**. Elles comprennent notamment : les exonérations d'impôts sur le revenu des principales prestations versées par la Cnaf (1,6 milliard), l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour les personnes vivant seules et ayant eu des enfants à charge (1,44 milliard), le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (0,9 milliard) ou encore le crédit et la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (respectivement 1,75 milliard et 1,3 milliard).

1. Le transfert de la gestion de l'API aux départements d'outre mer explique la disparition des crédits d'Etat

Depuis le 1^{er} juin 2009, l'API a été supprimée en tant que prestation distincte en métropole, pour être intégrée dans le RSA conformément aux dispositions de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Ainsi, toutes les personnes qui avaient droit, avant cette date, à l'API bénéficient désormais d'un RSA majoré de montant équivalent.

Jusqu'à présent, l'API subsistait dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. En 2010, les dépenses liées au versement de cette prestation outre-mer se sont élevées à 164,2 millions d'euros.

A compter du 1^{er} janvier 2011, le RSA étant étendu aux Dom et aux Com en vertu des dispositions de l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010, les dépenses correspondantes seront prises en charge par les départements en ce qui concerne la partie socle et, de façon marginale, par le FNSA, lorsque la prestation est servie en complément d'un revenu d'activité.

Pour cette raison, **plus aucun crédit ne figure à l'action 2 du présent programme, « soutien en faveur des familles monoparentales ».**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **cette action devrait disparaître de la maquette budgétaire en 2012.** Elle subsiste donc temporairement en 2011, afin de permettre la mise en œuvre des mesures de transition entre les deux dispositifs :

- remboursement de la Cnaf en janvier 2011 des dépenses au titre des droits à l'API constatés en décembre 2010 ;

- financement sur les reports de crédits de 2010¹ de l'aide versée aux bénéficiaires de l'API qui ont été embauchés en contrat aidé avant le 31 décembre 2010 et dont le contrat se prolonge au-delà de la disparition de l'API au 1^{er} janvier 2011.

Pour compenser la suppression de cette action, il est prévu que ce programme regroupe à terme l'ensemble des actions en faveur des jeunes vulnérables, notamment les points d'accueil écoute jeunes actuellement financés sur le programme 177 et la fraction du financement du conseil conjugal et familial subsistant sur le programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes ».

¹ L'enveloppe des crédits pour 2010 a en effet été plus élevée que les dépenses constatées dans les comptes mensuels de la Cnaf.

2. Une diminution des crédits en faveur de l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » consacrerá, en 2011, **12,5 millions d'euros à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents**. Ces actions, qui visent à préserver la cellule familiale et à orienter les parents lorsque leurs enfants rencontrent des difficultés particulières, s'inscrivent dans le cadre plus large des politiques de prévention de la délinquance des mineurs, mais aussi de la protection de l'enfance.

Après une réduction de 33 % en 2009 et de 6,5 % en 2010, les crédits alloués à cette action diminueront encore de 15,2 % en 2011, soit une baisse de plus de 46 % entre 2008 et 2011.

La plupart des actions mises en œuvre au niveau local sont animées et cofinancées notamment par les directions départementales de la cohésion sociale, les caisses d'allocations familiales (Caf) et de la mutualité sociale agricole (MSA). Or, d'après les indications données à votre rapporteur, la résorption progressive des crédits d'Etat serait *« plus que largement compensée par l'augmentation des moyens financiers alloués par la Cnaf au fonds national d'action sociale en faveur des actions de soutien à la parentalité »*.

Le projet annuel de performances précise que cette action recouvre :

- le financement, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs, d'au moins une douzaine d'associations nationales intervenant en faveur de la jeunesse, mais aussi dans le domaine du conseil et de la médiation conjugale et familiale (0,92 million). Cette subvention baisse de 54 % par rapport à 2010 ;

- la participation de l'Etat au financement de la carte « enfant famille » qui permet, depuis le 25 mars 2009, aux familles modestes ayant un ou deux enfants de moins de dix-huit ans de bénéficier d'une réduction de tarif de 25 % à 50 % sur le prix des billets de train SNCF (2 millions) ;

- le soutien des actions du mouvement français pour le planning familial (MFPF) et des 220 établissements d'information et de conseil conjugal et familial (EICCF), sur la base d'un engagement triennal de l'Etat pour la période 2009-2011 (2,1 millions) ;

- enfin, les actions menées au niveau local par les services déconcentrés, les crédits (9,6 millions) étant destinés à financer, pour l'essentiel, les services de médiation familiale¹, les dispositifs de conseil conjugal et le soutien à la parentalité qui englobent les quelque 490 Points Info

¹ On en dénombrait 213 à la fin de 2008. Leurs actions tendent à faciliter l'exercice de l'autorité parentale et l'éducation conjointe des enfants, en application des dispositions de l'article 373-2-10 du code civil.

Famille et les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Réapp).

La contribution de l'Etat aux Réapp représente environ 20 % de leur financement public. Ces réseaux d'écoute permettent d'assurer un peu plus de 10 000 actions d'accompagnement par an (groupes de paroles, conférences, lieux d'accueil et d'écoute pour parents et enfants, etc.) bénéficiant à environ 800 000 parents.

3. L'action « protection des enfants et des familles »

Dotée, pour 2011, d'**une enveloppe de 219,3 millions d'euros, en baisse de 4,5 % par rapport à 2010**, l'action « Protection des enfants et des familles » représentera 94,6 % des crédits du programme et permettra de financer :

- les mesures de protection des majeurs, à hauteur de 213,1 millions d'euros, soit une diminution des crédits de 4,1 % par rapport à 2010, qui résulte du ralentissement de la progression du nombre de mesures permis par la réforme du 5 mars 2007 ;

- la reconduction de la contribution de **2,2 millions d'euros** au fonctionnement du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (Oned) géré par le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped), financé à parité par les conseils généraux et l'Etat ;

- la dotation versée à l'agence française de l'adoption, 3,25 millions d'euros, en baisse de 14,5 % ;

- des subventions accordées aux organisations régionales de concertation sur l'adoption¹ (Orca) et aux associations œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance et des familles et de la lutte contre les dérives sectaires (0,7 million).

a) Une augmentation mieux maîtrisée des mesures de protection des majeurs

La loi du 5 mars 2007² a profondément modifié le fonctionnement du système de protection juridique des majeurs. Entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, elle visait en particulier à limiter la progression du nombre de mesures de protection financées par l'Etat et à juguler l'augmentation des dépenses afférentes. Au terme de cette première année d'application, la réforme semble répondre aux préoccupations du législateur et produire certains des effets vertueux attendus.

¹ Services interdépartementaux spécialisés dans la préparation à l'adoption d'enfants âgés de plus de sept ans ou handicapés.

² Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

**Les objectifs de la loi du 5 mars 2007
portant réforme de la protection juridique des majeurs**

Cette réforme visait principalement à :

- **mieux adapter les mesures de protection aux besoins** de la personne majeure protégée, en restreignant aux seuls motifs médicaux l'ouverture d'une mesure de tutelle, de curatelle ou de sauvegarde de justice ;
- **limiter le recours aux tiers**, en élargissant la liste des personnes proches susceptibles d'assurer la protection de la personne concernée ;
- **professionnaliser et encadrer l'activité des différents intervenants extérieurs à la famille** en les regroupant sous une nouvelle appellation commune de « mandataires judiciaires à la protection des majeurs » ;
- **réformer le financement des mesures de protection**, en généralisant le système expérimental de dotation globale, en confortant le principe d'une participation financière des majeurs protégés et en modifiant les règles de répartition entre financeurs publics.

La dotation de l'Etat prévue pour 2011 s'élève à 213,1 millions d'euros, soit une diminution de 4,1 % par rapport à 2010.

Le Gouvernement table en effet sur un ralentissement de la hausse du nombre de mesures et une revalorisation de leur coût contenue à 1 %. Estimé à 362 000 à la fin de l'année 2009, le nombre de mesures s'est accru modérément en 2010, l'augmentation se limitant à 2,5 % contre 7 % habituellement. Cette tendance devrait se poursuivre au même rythme en 2011, le nombre de mesures attendues étant évalué à plus de 380 000.

Ce ralentissement s'explique principalement par :

- le recentrage des mesures de protection juridique sur les personnes touchées par une altération des facultés mentales se traduisant par leur incapacité avérée à exprimer leur volonté¹, les curatelles pour motifs sociaux étant supprimées ;
- la création de mesures subsidiaires moins contraignantes, en remplacement de la tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA), telles que les mesures d'accompagnement judiciaire (Maj), obligatoirement précédées de mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp), pour les personnes qui rencontrent des difficultés pour gérer leurs prestations sociales et dont la prise en charge relève désormais des départements ;

¹ Un certificat médical circonstancié est nécessaire.

- la révision périodique des mesures de protection¹, sauf si l'état de santé de la personne concernée n'est pas susceptible d'évolution ;

- enfin, le moindre recours aux associations tutélaires du fait de l'intervention privilégiée d'un proche grâce à l'élargissement de la liste des personnes susceptibles d'assurer la protection de la personne concernée.

Evolution actualisée du nombre de mesures de protection confiées à des tiers

(hors mesures réalisées en établissement)

Nature de la mesure	2009	2010	2011
Tutelles	127 669	130 861	134 132
Curatelle renforcée	192 524	197 338	202 271
Curatelle simple	14 863	15 235	15 616
Maj ou ex-TPSA simple	8 398	8 608	8 824
TPSA doublées	13 560	13 898	14 246
Mandats spéciaux	4 984	5 108	5 236
TOTAL	361 999	371 049	380 325
Evolution en %	-	+ 2,5	+ 2,5

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Le financement public intervient en déduction des prélèvements réalisés sur les ressources de la personne protégée. Il est alloué, soit sous la forme d'une dotation globale aux services mandataires, soit sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire par mesure, fixé par arrêté, aux personnes physiques exerçant à titre individuel.

Pour les services mandataires, l'estimation des besoins a été effectuée en tenant compte des indicateurs du secteur, élaborés dans le cadre de l'expérimentation de la dotation globale de financement qui a débuté en 2004. Ces indicateurs mesurent, en nombre de points, la charge de travail pesant sur les services et leur personnel selon la situation du majeur protégé, ce qui permet d'objectiver et de rationaliser l'allocation des ressources. Pour 2011, les prévisions se fondent sur un taux d'actualisation du point de 0,82 %, permettant une revalorisation de la masse salariale de 1 %.

Pour les mandataires individuels, l'estimation des crédits nécessaires intègre un effet-volume de 0,45 % et une revalorisation de la masse salariale de 2,03 %.

¹ La loi prévoit que les mesures de tutelle et de curatelle sont révisées tous les cinq ans, tandis que les Maj font l'objet d'un réexamen tous les deux ans et ont une durée de vie limitée à quatre ans.

Nombre de mesures de protection des majeurs financées par l'Etat

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre total de mesures	212 371	231 989	249 379	187 394	190 258	162 913
Dotation Etat (en millions d'euros)	200,7	225,34	247,82	212,2	222,2	213,1

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

La nouvelle répartition des financements devrait se traduire progressivement par un désengagement de l'Etat et un rôle plus actif des conseils généraux.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, il est en effet prévu que :

- **l'Etat** finance les tutelles et curatelles des personnes qui ne perçoivent pas de prestations sociales ou dont les allocations sont à la charge des départements ;

- **la sécurité sociale** assume, au titre de l'assurance maladie, les mesures de protection confiées aux établissements et, au titre de la branche famille, contribue au financement des mesures de tutelle, de curatelle, de sauvegarde de justice et d'accompagnement judiciaire pour les personnes percevant des prestations sociales, à l'exception de celles versées par les conseils généraux ;

- enfin, **les départements** financent les Maj pour les personnes bénéficiaires d'une des allocations dont ils ont la charge (Apa, PCH et RSA) et les Masp.

Impact budgétaire de la réforme de la protection des majeurs pour l'Etat, la sécurité sociale et les départements

(en millions d'euros)

Années	2009		2010		2011	
	prévisions	actualisées	prévisions	actualisées	prévisions	actualisées
Volet social (départements : Masp)	12	9,5	32,7	25,9	48,9	38,7
Volet juridique (frais de tutelle) dont :	453,5	492,7	465	515,7	475,8	520,3
Etat	212,2	201,4	222,2	211,1	231,2	213,1
Départements	5,7	5,9	4,2	6,1	2	6,2
Sécurité sociale	230,1	285,4	232,9	298,4	237	301,0
Autres (CDC)	5,5	nc	5,7	nc	5,9	nc
TOTAL (volets social et juridique)	475,5	502,2	497,7	541,6	524,7	559,0

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Ce tableau, qui retrace l'impact budgétaire de la réforme, met en évidence **l'augmentation progressive, d'ici à 2011, des dépenses assumées par les départements au titre de la Masp**. Ces nouvelles dépenses devaient être partiellement compensées par la diminution progressive des Maj, les Masp devant obligatoirement être prononcées au préalable.

Or, il n'en est rien : les prévisions actualisées du tableau d'évolution du nombre de mesures confiées à des tiers ci-dessus montrent au contraire que le nombre de Maj continue de progresser : 8 398 en 2009, 8 608 en 2010 et 8 824 prévues pour 2011, alors que les prévisions, l'an dernier, tablaient sur 6 383 Maj en 2010 et 1 592 en 2011.

Cette situation s'explique par la faible mobilisation des départements en faveur de la mise en œuvre de la réforme, qui se traduit par un très faible recours aux Masp. En conséquence, le poids de la charge financière supportée par les départements au titre de la Masp est inférieur aux prévisions, tandis que celle relative aux Maj continue d'augmenter.

Au total, **la charge supplémentaire pour les départements devrait finalement être moins élevée que prévu** : de 15,4 millions en 2009 (Masp + Maj), elle devrait s'élever à 32 millions au lieu de 36,9 millions en 2010 et à 44,9 millions au lieu de 50,9 millions en 2011.

b) Le refus persistant de l'Etat d'abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance

Dans cette action aurait également dû figurer **la contribution de l'Etat au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE)**. Or, plus de trois ans après la promulgation de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, **force est de constater que le Gouvernement n'a toujours pas pris les mesures qui s'imposent pour abonder ce fonds à la hauteur des charges qu'il a vocation à couvrir**.

Votre commission a déjà eu l'occasion de déplorer cette **carence de l'Etat** alors que ce fonds vise à promouvoir des actions en faveur de la protection de l'enfance et de la lutte contre la maltraitance, mais aussi à compenser les charges résultant pour les départements de la nouvelle répartition des rôles dans ce domaine. Le ministère chargé de l'action sociale les a évaluées à 137 millions d'euros sur trois ans.

Le rapport de la Cour des comptes¹ se montre également particulièrement sévère à ce sujet, en faisant observer que, « *alors même que les montants en cause sont modestes au regard des dépenses engagées par les départements, ces retards et ces hésitations [...] pèsent sur la crédibilité de l'Etat en tant qu'acteur de cette politique* ».

¹ Rapport sur la protection de l'enfance, octobre 2009, p. 120.

Selon les termes de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 précitée, les ressources du fonds sont constituées par un versement de la Cnaf, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale, et par un versement annuel de l'Etat, dont le montant est arrêté en loi de finances.

En 2007, la Cnaf, qui avait prévu d'y contribuer à hauteur de 30 millions d'euros, conformément aux dispositions expresses de l'article 27, a dû y renoncer, l'Etat ayant refusé de créer le fonds.

En réponse aux remarques de la Cour et aux sollicitations du Parlement, le Gouvernement a finalement pris les mesures réglementaires nécessaires à sa mise en place. Ainsi, le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 en précise les règles de fonctionnement et fixe les modalités selon lesquelles le comité de gestion, présidé par le directeur général de la cohésion sociale, doit l'administrer.

S'agissant de la répartition des crédits, le décret a prévu deux enveloppes distinctes :

- la première comprend les crédits destinés à compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi¹ ;

- la seconde regroupe les crédits de soutien aux actions ou expérimentations entrant dans le champ de la réforme de la protection de l'enfance.

Le comité de gestion du fonds s'est réuni pour la première fois le 15 juillet pour adopter l'état prévisionnel des recettes et des dépenses et les modalités de répartition des dotations entre départements.

Les recettes, constituées de la seule contribution de la Cnaf, à savoir 30 millions d'euros, ont été réparties sur trois exercices (2010-2011-2012), à raison de 10 millions d'euros par an : 70 % des sommes seront dévolus à la compensation des charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi et 30 % seront consacrés au soutien des actions de la protection de l'enfance.

Au vu du caractère très insuffisant des financements prévus pour couvrir les charges qui incombent à ce fonds, **votre commission propose de compléter l'apport de la Cnaf par une participation de l'Etat, dès 2011, de 100 millions d'euros.** Les fonds seront prélevés sur la dotation excédentaire du FNSA.

¹ Le montant de la dotation attribuée à chaque département est arrêté par le comité de gestion selon une formule qui prend en compte le potentiel financier du département et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance.

B. PROGRAMME 137 : UNE DOTATION TRÈS FAIBLE APRÈS LE TRANSFERT DES MOYENS EN PERSONNELS SUR LE PROGRAMME 124

1. Une évolution de crédits difficile à appréhender du fait des modifications de périmètre du programme

Pour 2011, la dotation du programme « Egalité entre les hommes et les femmes », en baisse de près de 37 %, s'élève à 18,6 millions d'euros, soit 0,15 % des crédits de la mission, ce qui pose à très court terme la question du maintien de ce programme en tant que tel.

L'enveloppe, désormais symbolique, est en réalité affectée par plusieurs modifications de son périmètre :

- d'abord, elle est diminuée de la quasi-totalité des crédits de l'action n° 5 « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », destinés à financer les dépenses de personnel, ceux-ci ayant été transférés au programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Ainsi, environ 12 millions d'euros y figurent désormais au titre du programme 137, soit 191 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ces effectifs correspondent à ceux du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et hommes qui ont été intégrés à la direction générale de la cohésion sociale ;

- en outre, une partie des crédits de fonctionnement concernant les chargés de mission départementaux ont été transférés vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (0,24 million), tandis que 0,78 million subsiste à l'action n° 5 du présent programme au titre du fonctionnement des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité ;

- enfin, le programme bénéficie de l'apport de crédits issus du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » de cette mission et du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement » à hauteur, respectivement, de 0,18 million et 1,91 million d'euros.

Même en neutralisant l'effet de ces modifications, les crédits du programme diminuent de 6,1 % par rapport à 2010 (voir tableau ci-après). C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a opéré un transfert de crédit au profit de ce programme de 2,5 millions, qui permet d'inverser la tendance et d'augmenter en définitive la dotation de près de 7 %.

2. Une répartition des crédits très déséquilibrée qui appelle des regroupements

Les actions de ce programme visent principalement à promouvoir l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes (5,5 millions) et à soutenir les associations de défense des droits et de la dignité des femmes (12,1 millions).

Les deux autres actions « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » et « Articulation des temps de vie » disposent de crédits mineurs, respectivement 0,5 million et 0,15 million d'euros, ce qui a conduit votre commission à proposer de les regrouper et de les intégrer à l'action « Egalité professionnelle », qui comporte des objectifs communs. La répartition des crédits serait ainsi mieux équilibrée et les actions engagées plus cohérentes par rapport aux objectifs fixés.

Les crédits sont répartis en cinq actions de la façon suivante :

Crédits du programme « Egalité entre les hommes et les femmes »

(en euros)

Actions	Crédits demandés en LFI 2010	Crédits ouverts en LFI 2010 ⁽¹⁾	Crédits demandés en LFI 2011	Variation en % ⁽²⁾
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	527 738	556 238	491 201	- 11,7 %
Egalité professionnelle	5 513 647	5 513 647	5 067 744	- 8,1 %
Egalité en droit et en dignité	10 563 718	12 616 878	12 153 051	- 3,7 %
Articulation des temps de vie	168 113	168 113	149 092	- 11,3 %
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12 724 142	992 281	778 099	- 21,6%
TOTAL	29 497 358	19 847 157	18 639 187	- 6,1 %

⁽¹⁾ Données retraitées et intégrant les modifications de périmètre du programme.

⁽²⁾ Variation entre les crédits ouverts en LFI 2010 retraitée et ceux demandés en LFI pour 2011.

Source : d'après le projet annuel de performances - 2010

a) Les actions en faveur de l'égalité professionnelle

Les crédits consacrés à cette action, qui s'élèvent à un peu plus de 5 millions d'euros pour 2011, sont en baisse de 8,1 % par rapport à 2010. Ils financent :

- à hauteur de 3,5 millions, les réseaux associatifs et diverses associations dont l'objectif est de favoriser la diversification des débouchés professionnels des femmes, leur accès ou leur retour à l'emploi ou encore leur démarche de création d'entreprise ;

- à hauteur d'un peu plus de 1 million, des initiatives des entreprises en faveur de la mixité et de l'égalité professionnelle ;

- le prix de la vocation scientifique et technique qui a pour but d'encourager les filles à poursuivre leurs études dans les domaines scientifiques et techniques ou dans des filières professionnelles où elles sont sous-représentées (0,6 million).

Votre commission considère que l'émiettement des subventions accordées (2,5 millions d'euros) à plus de quatre cents associations aux niveaux national et local n'est pas de nature à améliorer l'efficacité des actions engagées en faveur de l'aide au retour à l'emploi ou de la création d'entreprise. **Il conviendrait que le ministère en charge de ces structures favorise leur regroupement afin de mieux organiser l'ensemble de leurs initiatives.**

b) La priorité maintenue en faveur des actions de lutte contre les violences faites aux femmes

Près de 12,1 millions d'euros, soit près des deux tiers des crédits du programme, seront consacrés en 2011 aux actions favorisant « l'égalité en droit et en dignité ». Elles sont mises en œuvre, dans le prolongement du **plan global de lutte contre les violences faites aux femmes (2008-2010)**. Les associations en charge de l'information sur les droits des femmes ainsi que les structures d'accueil, d'orientation et d'écoute sont mobilisées.

La fédération nationale solidarités femmes (FNSF), qui gère le numéro unique d'appel d'urgence, le 39.19, à partir de la plate-forme téléphonique nationale « Violence conjugale Info », voit reconduite en 2011 la subvention de 910 000 euros qui lui a été accordée dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens signée en 2009 avec l'Etat.

Par ailleurs, cette enveloppe est répartie entre diverses associations ou réseaux qui offrent aux femmes des informations sur leurs droits et sur la contraception, mais aussi des lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation pour les femmes victimes de violences.

Crédits de l'action « Egalité en droit et en dignité »

Association bénéficiaire	Nombre de structures	Montant par bénéficiaire (en euros)	Crédits (en millions d'euros)
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	1 319 582	1,32
Fédération nationale solidarités femmes (FNSF)	1	910 000	0,91
Collectif féministe contre le viol	1	312 500	0,31
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	242 000	0,24
Mouvement français pour le planning familial	1	213 000	0,21
Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)	114	36 855	4,20
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences	180	7 733	1,39
Autres associations (contraception, lutte contre les mariages forcés, l'esclavage et les mutilations sexuelles)	350	4 731	1,66
Fédération d'associations de lutte contre la prostitution (programme 177)	1	1 906 274	1,91
TOTAL	650	-	12,15

Source : projet annuel de performances - 2010

Votre commission observe qu'une part non négligeable des crédits (environ 1,7 million d'euros) est gérée par une multitude de petites associations différentes, les subventions par unité bénéficiaire étant en moyenne de l'ordre de 4 700 euros par an. Elle s'interroge sur l'efficacité des actions menées et estime qu'elles gagneraient, de toute évidence, à être mieux coordonnées, en particulier dans le cadre de celles pilotées par le CNIDFF et son réseau local de centres, les CIDFF.

A l'issue de la période de programmation pluriannuelle, ces actions pourraient être regroupées sous un autre libellé avec celles du programme 106, qui portent sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale et le soutien des parents isolés.

C. PROGRAMME 124 : UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LES EFFORTS DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE ET LE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS DU CHAMP DE LA COHÉSION SOCIALE

Le programme 124, désormais intitulé « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », est doté, pour 2011, d'**une enveloppe de 1,53 milliard d'euros** de crédits de paiements.

Malgré l'intégration des crédits du programme support de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et le financement en année pleine des agences régionales de santé (ARS), il affiche **une baisse de 2,7 % par rapport à 2010, attestant ainsi des efforts de rationalisation budgétaire engagés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.**

1. Le programme 124 regroupe désormais les crédits de six missions et des agences régionales de santé

Ce programme support contribue principalement au financement des personnels, des moyens de fonctionnement et d'intervention des ARS et de quinze programmes appartenant à six missions différentes :

- les quatre autres programmes de la présente mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;
- les deux programmes de la mission « Santé » ;
- les deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration » ;
- les deux programmes de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ;
- deux programmes de la mission « Ville et logement » ;
- enfin, trois programmes de la mission « Travail et emploi ».

Les crédits du programme se ventilent de la façon suivante :

- 885,7 millions d'euros en faveur des quinze programmes précités (auxquels il faut retrancher environ 36,3 millions qui proviennent des programmes « Entretien des bâtiments de l'Etat » et « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »), soit un total net de 849,35 millions d'euros ;

- 552,3 millions pour les ARS ;
- 55,3 millions pour le pilotage de la sécurité sociale ;
- et 72,1 millions destinés au pilotage et au contrôle du programme.

Crédits du programme 124 vers les programmes destinataires

(hors ARS, dépenses communes des administrations sanitaires et sociales
et pilotage de la sécurité sociale)

Missions destinataires	Liste des programmes	Part (%)	Montant (en millions d'euros)
Santé	204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	11,8	104,82
	183 - Protection maladie	0,3	2,77
Solidarité, insertion et égalité des chances	304 - Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales	0,1	0,96
	106 - Actions en faveur des familles vulnérables	4,5	39,71
	157 - Handicap et dépendance	12,8	113,13
	137 - Egalité entre les hommes et les femmes	1,5	13,31
Ville et logement	177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	14,6	129,69
	147 - Politique de la ville	4,3	37,86
Travail et emploi	102 - Accès et retour à l'emploi	0,2	1,97
	103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0,2	1,37
	111 - Amélioration, de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,5	4,78
Immigration, asile et intégration	104 - Intégration et accès à la nationalité française	0,1	0,94
	303 - Immigration, asile	0,8	7,27
Sport, jeunesse et vie associative	163 - Jeunesse et vie associative	8,3	72,93
	219 - Sport	40,0	354,15
Ensemble des missions	Ensemble des programmes	100	885,67

Source : projet annuel de performances - 2009

Ainsi, en 2011, le périmètre du programme subit plusieurs modifications :

- il intègre le programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », ce qui explique le changement de libellé du programme ainsi que le transfert d'environ 430 millions d'euros et le rattachement de 3 902 équivalents temps plein travaillés (ETPT) ;

- il inclut également les crédits de personnels et de fonctionnement du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui figuraient auparavant dans le programme 137 de cette mission, soit 11,7 millions d'euros ;

- il absorbe, par ailleurs, 5,7 millions d'euros qui lui sont transférés au titre de la gestion du secrétariat général du comité interministériel des villes ;

- à l'inverse, les crédits relatifs au Défenseur des enfants, qui correspondent à 27 ETPT, sont transférés sur le programme 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

2. Une budgétisation marquée par le financement des agences régionales de santé en année pleine

Les ARS ont été créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, pour assurer, à l'échelon régional, le pilotage de l'ensemble du système de santé et médico-social.

Au nombre de vingt-six, elles ont le statut d'établissement public et regroupent des services déconcentrés de l'Etat (domaine « sanitaire » des Drass et Ddass), les anciennes agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les groupements régionaux de santé publique, les unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam), le secteur « maladie » des caisses régionales d'assurance maladie et une partie des effectifs des directions régionales du service médical de l'assurance maladie.

Leur champ de compétences englobe à la fois la sécurité sanitaire et la mise en œuvre de la politique de santé publique, ainsi que l'organisation, l'orientation et la régulation de l'ensemble de l'offre de services en santé.

Leur financement relève de l'Etat et de l'assurance maladie :

- **la part assurance maladie** est déterminée chaque année par le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour 2011, son montant a été fixé à **191 millions d'euros** (151 millions au titre du budget de gestion, 40 millions au titre des actions de prévention)¹ ;

- **la part de l'Etat** figure à l'action 7 « financement des agences régionales de santé » du présent programme et aux actions 18 et 19 du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé ».

Pour 2011, son montant global s'établit à **863,1 millions d'euros, soit une augmentation de 56,7 %**, qui permet le financement des agences sur une année complète :

- **310,8 millions proviennent du programme 204 de la mission « Santé »**, dont 189,4 millions versés aux agences au titre de la subvention pour charges de service public et 121,4 millions au titre de la formation médicale initiale ;

¹ Article 45 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

- **552,3 millions d'euros figurent à l'action 7 de ce programme**, l'intégralité venant compléter le montant de la subvention pour charges de service public versée aux vingt-six agences : 481,1 millions d'euros couvrent leurs dépenses de personnels et 71,2 millions financent leurs charges de fonctionnement.

Au total, les crédits alloués aux ARS s'élèvent pour 2011 à plus d'1 milliard d'euros.

Le projet annuel de performance indique que **le plafond d'emplois des ARS, fixé à 9 447 ETP¹ en année pleine**, tient compte :

- de la transposition aux opérateurs de la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, ce qui équivaut à **une diminution de 144 ETP² en 2011** ;

- de la révision des effectifs des personnels des ARS dans les Dom (+ 69 ETPT) ;

- de l'intégration dans les effectifs des agences des personnels des ex-groupements régionaux de santé publique (+ 23 ETPT).

Les chantiers prioritaires des agences régionales de santé pour 2011

- L'achèvement de la mise en place des ARS, en particulier celles dont le projet de réinstallation immobilière nécessitait des délais ;
- La consolidation des nouvelles instances de gouvernance et de démocratie sanitaire (réforme de la gouvernance hospitalière en particulier) ;
- L'élection des instances de représentation des personnels prévue au mois de mars ;
- La mise en œuvre des objectifs fixés aux ARS dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus à la fin de 2010 ;
- La préparation et l'adoption des projets régionaux de santé (plan stratégique régional de santé, schéma régional de prévention, schéma régional d'organisation des soins, schéma régional d'organisation médico-sociale, etc.) ;
- Le lancement du plan de création de deux cent cinquante maisons de santé pluriprofessionnelles d'ici à 2013 ;
- La réorganisation de la permanence des soins, pour laquelle des résultats sont attendus rapidement ;
- Le pilotage des politiques et des réformes prévues au niveau national (plans de santé publique, communautés hospitalières de territoires, réforme des procédures d'appel à projet dans le secteur médico-social, programme régional de gestion du risque, etc.).

Source : documents budgétaires

¹ L'unité de compte des plafonds d'emplois des opérateurs diffère de celle qui prévaut pour l'Etat : on retient l'effectif en ETP au 31 décembre de l'année concernée et non la consommation d'ETPT en moyenne annuelle. Par ailleurs, sur les 9 447 ETP, 1 665 proviendraient des organismes d'assurance maladie.

² Soit une réduction d'effectifs de 119 ETP pour l'Etat et de 25 ETP pour l'assurance maladie.

3. Les moyens en personnels représentent en réalité plus de 80 % des dépenses du programme

a) La réorganisation des administrations sanitaires et sociales entraîne de nombreux transferts d'emplois

Sur l'ensemble du programme, les moyens en personnel représentent, pour 2011, 12 362 ETPT, soit 4 535 ETPT de moins qu'en 2010. En effet, si l'on tient compte des modifications de périmètre, le plafond d'emplois s'établissait en 2010 à 16 897 ETPT¹.

Plusieurs évolutions expliquent cette diminution. Il s'agit principalement de :

- **l'extension en année pleine des transferts de personnels rejoignant les ARS**, y compris pour celles de l'outre-mer, dont la mise en place est prévue au début de l'année 2011 (**3 637 ETPT**) ;

- plusieurs mesures de corrections d'ordre technique, sans impact sur les effectifs, qui se traduisent par une diminution du plafond d'emplois de 193 ETPT ;

- divers mouvements entraînant le transfert de 397 ETPT vers d'autres programmes ou opérateurs (Défenseur des enfants, directions départementales interministérielles, plates-formes « Chorus », écoles nationales de sports de montagne et de voile, etc.) ;

- enfin, **le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui permet la suppression de 278 ETPT, grâce à une réorganisation interne des services.**

Le tableau ci-après répartit l'ensemble des personnels de l'administration sanitaire, sociale, de la jeunesse, de la vie associative et des sports par catégorie de politiques publiques : la gestion des politiques sociales et des politiques du sport représente plus de la moitié des effectifs employés.

¹ 10 305 ETPT pour l'ancien programme 124, 191 ETPT pour le programme 137, et 6 401 ETPT pour le programme 210.

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

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

Source : projet annuel de performances, 2010.

b) Une diminution en trompe-l'œil de la part des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent, au total, à 781,2 millions d'euros, soit 51,1 % des crédits du programme. Toutefois, si leur montant a augmenté en valeur absolue, leur part relative par rapport aux charges de fonctionnement et d'intervention a diminué de cinq points par rapport à 2010.

Mais cette diminution n'est qu'apparente puisqu'elle résulte principalement de la poursuite des transferts d'emplois vers les ARS (3 637 ETPT en 2011) et de leur prise en charge, *via* une subvention pour charges de service public, intégrée aux crédits de fonctionnement du présent programme.

Ce transfert explique l'évolution de la répartition des crédits par type de dépenses, la part de celles affectées au personnel étant ramenée de 56,4 % à 51,1 %, tandis que celle des crédits de fonctionnement est portée de 42,3 % à 48,2 %.

Répartition des crédits du programme 124 par types de dépenses ⁽¹⁾

Types de dépenses	Montants en euros	Part en %
Personnel	781 165 321	51,1
Fonctionnement	735 703 491	48,2
Intervention	10 385 000	01,7
TOTAL	1 527 253 812	100

(1) Hors fonds de concours

Source : projet annuel de performances - 2010

En effet, sur les quelque 552,3 millions d'euros inscrits au titre du fonctionnement des ARS, 481,1 millions financent en réalité les 9 447 ETP qui leur ont été transférés. **Ainsi, les charges de personnel recouvrent au total plus de 1 262 millions d'euros, soit 82,6 % des crédits du programme.**

*

Considérant que les crédits consacrés aux politiques de solidarité et aux actions en faveur des personnes handicapées et dépendantes sont de nature à permettre la mise en œuvre des priorités fixées dans ces domaines, au vu des observations formulées dans le présent avis et **sous réserve des redéploiements qu'elle vous propose, votre commission s'est déclarée favorable à l'adoption des crédits** de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2011 et des **trois articles 87, 87 bis et 87 ter qui lui sont rattachés.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 87

Financement par le fonds national des solidarités actives du revenu de solidarité active en faveur des jeunes et du revenu supplémentaire temporaire d'activité

Objet : Cet article prévoit, à titre dérogatoire, le financement par le fonds national des solidarités actives, du RSA destiné aux jeunes et du revenu supplémentaire temporaire d'activité.

I - Le dispositif proposé

Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-quatre ans qui, quelle que soit leur situation familiale, peuvent attester d'au moins deux ans d'activité au cours des trois dernières années. L'article 135 de la loi de finances pour 2010 a prévu que les sommes versées à ce titre soient intégralement prises en charge par le fonds national des solidarités actives (FNSA), alors même qu'une partie aurait dû relever des conseils généraux. La dépense correspondante, estimée pour 2010 à 20 millions d'euros, devrait toutefois être inférieure à ce montant, la montée en charge du dispositif étant particulièrement lente.

Le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), a été institué dans les départements et collectivités d'outre-mer, en mai 2009, à la suite de la crise sociale qui a secoué les Antilles et La Réunion au début de l'année 2009. Il vise à soutenir le pouvoir d'achat des salariés ultra-marins disposant de ressources inférieures ou égales à 1,4 Smic, en leur offrant un complément de revenus, d'un montant proportionnel au salaire pouvant aller jusqu'à 100 euros par mois. Il doit coexister avec le RSA, jusqu'en décembre 2012, pour les seules personnes qui en bénéficieront déjà à la date du 31 décembre 2010 et qui choisiront de ne pas opter pour la nouvelle prestation à compter du 1^{er} janvier 2011. Il était financé, jusqu'à présent, par un des programmes de la mission « Plan de relance de l'économie », qui doit disparaître en 2011.

C'est pourquoi, à titre dérogatoire, le présent article prévoit la prise en charge par le FNSA de ces deux dépenses :

- **pour le RSA jeunes**, le dispositif est reconduit **pour la seule année 2011**, le FNSA assumant l'intégralité de la dépense, y compris le RSA socle, soit environ 75 millions d'euros ;

- **pour le RSTA**, le FNSA finance la dépense correspondante **pour les années 2011 et 2012**, soit une charge annuelle d'environ 76 millions.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de la commission

Au vu du rythme de montée en charge du RSA activité et des excédents financiers dégagés par le FNSA, votre commission approuve les dispositions de cet article qui vise à faire assumer par le fonds la charge du RSA socle pour les jeunes et du RSTA.

Elle constate d'ailleurs que, pour le RSA jeunes, les sommes en jeu seront probablement faibles, puisque sur les quelque 160 000 bénéficiaires potentiels, seuls 40 000 sont susceptibles de percevoir la partie socle, qui relève en principe des départements. A ce jour, moins de 6 000 dossiers ont été déposés. Il est donc vraisemblable que les dépenses effectives se trouveront très en deçà des prévisions. Laisser le dispositif se stabiliser permettra, le moment venu, de mieux évaluer l'ampleur de la dépense lorsqu'elle sera transférée aux départements.

Le RSTA constituant une alternative au RSA, il n'est pas non plus illogique que le fonds en assume provisoirement la charge, jusqu'à son extinction.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 87 bis

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

Prolongation du délai requis pour la nouvelle habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Objet : *Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à prolonger d'un an le délai requis pour se conformer aux nouvelles règles d'habilitation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.*

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit que les associations gestionnaires de services de mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), les préposés en établissements sanitaires et médico-sociaux et les mandataires individuels doivent se conformer aux nouvelles règles d'habilitation avant le 1^{er} janvier 2011, soit dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a prolongé ce délai d'un an pour l'ensemble des opérateurs tutélaires, à l'exception toutefois des gérants de tutelle privés. Le présent article vise à réparer cet oubli.

Actuellement, près de 3 500 mandataires sont en exercice et gèrent plus de 37 000 mesures. Parmi ces mandataires, une faible partie seulement a obtenu son certificat national de compétence ou s'est engagée dans un cycle de formation.

Si la date limite de la régularisation n'était pas reportée, un grand nombre de mandataires individuels ne rempliraient pas les conditions pour être agréés et seraient dès lors dans l'obligation de cesser leur activité. Les mesures gérées par ces mandataires devraient ainsi être transférées aux associations ou établissements compétents, ce qui aurait un impact non négligeable sur la continuité du service et sur les finances publiques. Ce surcoût est estimé à 12,3 millions d'euros¹ : 5,3 millions pour la sécurité sociale et environ 7 millions pour l'État.

Il est ainsi proposé, en cohérence avec les modifications introduites par la loi de simplification du 12 mai 2009, de reporter la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles d'habilitation pour les mandataires individuels au 1er janvier 2012.

II - La position de la commission

Votre commission n'est pas surprise du retard pris dans l'application des dispositions de la loi du 5 mars 2007 portant réforme juridique de la protection des majeurs. Ce retard résulte principalement de la parution tardive des décrets d'application du texte, publiés pour la plupart les 30 et 31 décembre 2008, soit la veille de l'entrée en vigueur de la loi, pourtant promulguée deux ans auparavant.

Si les décrets concernant l'habilitation étaient parus plus tôt, l'échéance du 1^{er} janvier 2011 fixée par la loi pour se conformer aux nouvelles règles d'habilitation aurait aisément pu être respectée.

La commission conçoit néanmoins que dans ces conditions, il est plus sage de prolonger le délai d'un an, la règle devant être la même pour toutes les catégories de mandataires judiciaires. Elle regrette toutefois que des souplesses soient accordées dans ce domaine alors que, précisément, les nouvelles règles de l'habilitation ont été conçues pour mieux protéger le majeur d'éventuelles dérives ou abus de faiblesse, malheureusement fréquents dans ce domaine.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Dans l'hypothèse où 80 % des mesures gérées actuellement par les mandataires individuels devaient être prises en charge par les services mandataires.

Article 87 ter

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

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, vise à mettre en place, avant le 31 décembre 2010, un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article vise à mettre en place, avant le 31 décembre 2011, un « dispositif de suivi » des établissements et services qui accueillent des personnes handicapées âgées de quarante ans ou plus, en précisant en particulier le nombre de places réservées aux personnes atteintes de déficience intellectuelle.

Trois types d'établissements ou services sont concernés :

- les établissements et services d'aide par le travail (Esat) ;
- les établissements qui accueillent des personnes atteintes de pathologies chroniques ou des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge ;
- les services qui leur apportent à domicile des prestations de soins, une assistance dans les actes de la vie quotidienne ou une aide à l'insertion sociale.

Sans que soient précisés le cadre dans lequel ce dispositif pourrait être mis en œuvre, ni les moyens qu'il suppose de mobiliser, il est prévu qu'un compte rendu soit établi « *chaque année* » et porté à la connaissance du Parlement, présentant en particulier l'évolution des sources de financement de ces structures, leur nombre et la quantité de places qu'elles offrent selon les types de déficiences des personnes handicapées, et notamment les déficiences intellectuelles.

II - La position de la commission

Si votre commission convient de la nécessité de disposer de données plus précises et actualisées sur les capacités d'accueil des établissements pour les personnes handicapées vieillissantes, elle s'interroge néanmoins sur l'opportunité de la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi réservé aux seules personnes handicapées âgées de quarante ans et plus, et plus particulièrement celles atteintes d'une déficience intellectuelle.

Il lui semble en effet que cette démarche peut tout à fait s'inscrire dans le cadre de l'élaboration des programmes interdépartementaux

d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac), créés par la loi Handicap du 11 février 2005. Ceux-ci contribuent, grâce à une remontée régulière d'informations concernant les besoins non satisfaits, à l'élaboration annuelle de l'Ondam « personnes handicapées » et à la définition des éventuels plans exceptionnels de création de places. Selon la programmation établie pour la période (2008-2014), 1 710 places devraient être créées pour les personnes handicapées intellectuellement déficientes.

Il semble donc que les outils existants répondent déjà en grande partie à la préoccupation de cet article, qui n'a pour intérêt supplémentaire que de mieux identifier, au sein des Priac, les besoins et réponses offertes aux personnes handicapées vieillissantes.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 17 novembre 2010**, sous la **présidence de Muguette Dini, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport pour avis de Paul Blanc sur le projet de loi de finances pour 2011 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et l'article 87 rattaché)**.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent pour 2011 à 12,4 milliards, stables par rapport aux dotations initiales pour 2010, mais de 2,7 % inférieurs aux crédits ouverts in fine au cours de l'année. S'y ajoutent des dépenses fiscales, d'un montant équivalent, destinées à aider les familles modestes et les personnes âgées ou handicapées.

La mission regroupe cinq programmes, de poids très inégal, dont la répartition est fortement affectée par la restructuration des administrations sanitaires et sociales, qui se poursuit en 2011 et se traduit par le transfert des dépenses de personnel et de fonctionnement du programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes » ainsi que de celles des programmes de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », vers le programme 124, dont le libellé est modifié en conséquence.

Du fait de ces modifications, il est plus difficile d'appréhender l'évolution des crédits de la mission. On observe néanmoins trois grandes tendances :

- en premier lieu, la réduction de 900 millions, à laquelle on pouvait s'attendre, du montant de la dotation versée au fonds national des solidarités actives (FNSA), un peu mieux ajusté pour 2011 au rythme de montée en charge du RSA-activité. J'avais donc vu juste l'an dernier en proposant, sans succès, une réduction de crédits ;

- en deuxième lieu, la disparition des 164 millions de crédits destinés au financement de l'allocation de parent isolé (API) outre-mer, laquelle doit être intégrée au RSA le 1^{er} janvier 2011 ;

- en troisième lieu, l'augmentation significative des crédits en faveur du handicap, de 8,5 %, qui résulte à la fois de la poursuite du plan de revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du regroupement des crédits de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) au sein du programme 157.

Le premier programme, « Lutte contre la pauvreté », est dédié au RSA : 705 millions de crédits financent, pour l'essentiel, la dotation de l'Etat au FNSA, qui gère le RSA-activité, les départements ayant la charge du RSA-socle, qui correspond à l'ancien RMI et à l'API, tandis que 5 millions sont consacrés à des expérimentations dans le domaine social.

Conformément à nos prévisions, la montée en charge du RSA-activité reste assez lente : début septembre, moins de 650 000 personnes en bénéficiaient, soit à peine 40 % du nombre d'allocataires potentiels. Cette situation s'explique bien sûr par la crise, mais aussi par la complexité du dispositif, peu lisible pour les publics visés. En outre, lorsqu'il concerne de faibles montants, inférieurs à 40 euros par mois, le RSA-activité est peu sollicité. Ceci se traduit par un niveau encore élevé des montants mensuels moyens servis : 173 euros en 2010 et 161 euros prévus pour 2011, alors que les prévisions tablaient sur 110 à 120 euros en rythme de croisière.

Pour 2011, la dépense de RSA-activité est estimée à 1,8 milliard - contre 1,3 milliard pour 2010 -, soit 934 000 bénéficiaires, prévision qui semble encore excessive au regard de la progression observée cette année. Outre les frais de gestion du fonds, il convient d'ajouter 75 millions pour financer en année pleine le RSA-jeunes, 120 millions pour l'extension du RSA à l'outre-mer et 80 millions pour le maintien transitoire du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) institué en mai 2009 pour les salariés ultramarins. Enfin, près de 85 millions sont consacrés à l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre), soit un montant inférieur aux 150 millions initialement prévus puisque les dépenses constatées en 2009 et 2010 ne dépassent pas 75 millions. L'enveloppe est répartie entre les départements et Pôle emploi, afin que les conseillers référents, en charge du suivi des allocataires, puissent leur proposer des aides individualisées ponctuelles - garde d'enfants, permis de conduire -, pour favoriser ainsi leur retour à l'emploi. Une circulaire devrait préciser les modalités d'utilisation de cette aide, afin que les conseillers y recourent davantage.

Au total, les dépenses du FNSA devraient atteindre 2,24 milliards en 2011. Pour les financer, le fonds disposera de 1,3 milliard d'excédents en 2009 et en 2010, de 1,17 milliard de produit de la taxe additionnelle sur les revenus du capital et d'une dotation de l'Etat fixée à 700 millions, ce qui dégagera un excédent de 923 millions fin 2011. Sans cette dotation, le fonds se trouverait encore en excédent alors que la loi prévoit que son montant est fixé de telle sorte que le fonds soit à l'équilibre. La commission des finances a d'ailleurs proposé de la réduire de 600 millions, dont 100 millions seraient redéployés au profit de l'AAH, le solde allant à la réduction du déficit.

Il faut toutefois rester prudent et conserver une marge de sécurité car les produits des taxes additionnelles sur le capital se sont révélés bien moindres que prévu en 2009 et 2010. De surcroît, j'ai eu confirmation du versement de la traditionnelle prime de Noël, dont le montant, estimé à 365 millions, doit être imputé sur ce programme. Nous disposerons pourtant d'un surplus de quelque 340 millions que je vous propose de redéployer à la

fois au profit de l'AAH, cette année encore sous-dotée, pour 225 millions, des MDPH pour apurer les 18,2 millions de dettes de l'Etat, et, pour 100 millions, au profit du nouveau fonds national de financement de protection de l'enfance que l'Etat refuse d'abonder alors que la loi l'y oblige. Malgré ces redéploiements et la prime de Noël, le solde du fonds devrait encore afficher un excédent d'au moins 217 millions.

Bien que plus réalistes, les prévisions du Gouvernement semblent cette année encore excessivement prudentes. Elles aboutissent à la persistance d'un excédent de près d'un milliard sur le FNSA, qu'il me semble préférable d'affecter en partie au financement de certaines dépenses, sous-estimées.

Je ne dirai qu'un mot rapide sur le premier bilan de la mise en place du RSA, le récent rapport Giudicelli-Cazalet-Montgolfier étant très complet. Je souhaite en particulier insister sur l'importance de l'accompagnement vers l'emploi, notamment pour les jeunes qui percevront le RSA-socle et qui doivent être orientés dès que possible en formation. Les contrats d'apprentissage ou l'apprentissage sont bien souvent les solutions les mieux adaptées. C'est la condition pour que le RSA soit pour eux une chance et non un piège, les faisant basculer dans l'assistanat.

Le deuxième programme, « Actions en faveur des familles vulnérables », subit encore, cette année, une diminution substantielle de plus de 40 % qui traduit la disparition définitive de l'API avec l'extension du RSA à l'outre-mer. Ce programme financera les mesures de protection des majeurs, l'accompagnement et le soutien à la parentalité, l'agence française de l'adoption et le groupement d'intérêt public « Enfance en danger », qui reçoit plus de 650 000 appels par an d'enfants ou d'adultes signalant des cas de détresse ou de maltraitance.

Le programme « Handicap et dépendance », en hausse de 8,5 % avec 9,9 milliards, concentre près de 80 % des crédits de la mission et permet de poursuivre la mise en œuvre des engagements du Président de la République.

Le premier poste de dépenses concerne bien sûr l'AAH, avec 6,94 milliards, soit une augmentation de 10,5 %, qui résulte : d'une part, de la progression du nombre de bénéficiaires, estimée pour 2011 à 1,7 %, contre 3,5 % en 2009 et 2,9 % en 2010 ; d'autre part, de l'augmentation de 1,6 % du montant mensuel moyen - bien moins que les plus de 5 % enregistrés en 2009 et en 2010, d'autant qu'il doit être tenu compte de la promesse de revaloriser l'AAH de 25 % d'ici à 2012, ce qui se traduira par deux hausses de 2,2 %, en avril et septembre 2011. Des annonces prématurées de Bercy avaient laissé craindre que les engagements du Président de la République ne seraient pas tenus. Vous voyez qu'ils seront respectés.

Je suis bien sûr favorable à ces revalorisations, mais si la tendance des années précédentes persiste, la dépense pourrait s'élever à 7,16 milliards en 2011, soit un écart de 225 millions par rapport aux prévisions. Je vous propose donc de prélever la somme correspondante sur la dotation excédentaire prévue pour le RSA.

Je m'inquiète également de la dérive des dépenses en 2010. Il est désormais certain que les crédits inscrits en loi de finances initiale seront insuffisants pour couvrir les dépenses d'AAH engagées par la Cnaf. Aux dires du Gouvernement, le besoin de financement, qui pourrait atteindre 380 millions, devrait être intégralement comblé en loi de règlement. Il conviendra toutefois qu'il en prenne l'engagement en séance, afin que ne se reconstitue pas une dette à l'égard de la sécurité sociale.

Espérons au moins que la réforme de l'AAH, qui n'est encore que partiellement appliquée, puisse produire pleinement ses effets en 2011 ! Nous attendons encore les décrets relatifs à la déclaration trimestrielle de ressources et aux nouvelles modalités de cumul des revenus d'activité avec l'AAH. Ces mesures, qui se veulent plus incitatives à la reprise d'activité, devraient entrer en vigueur à compter du 1er janvier prochain et permettre de dégager 29 millions d'économies.

Sont également annoncés le décret et la circulaire devant préciser la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi », diversement interprétée par les commissions des droits et de l'autonomie. Il s'agit d'éviter qu'elles n'attribuent l'AAH à des personnes qui relèvent en réalité du RSA. L'économie attendue s'élève à 18 millions.

Un effort significatif est également réalisé en faveur du secteur protégé. Grâce à la création de 1 000 places supplémentaires, les établissements et services d'aide par le travail (Esat) pourront employer plus de 118 000 personnes handicapées. Je crains toutefois que les tarifs plafonds, non revalorisés depuis 2009, n'entraînent l'éviction des personnes les plus lourdement handicapées. Par ailleurs, il est prévu d'allouer aux entreprises adaptées 19 535 aides au poste, soit 465 de moins qu'en 2010, et 37 millions d'aides aux projets ou de soutien en cas de difficultés financières passagères, soit 10 millions de moins qu'en 2009 et 2010. Je m'étonne de cet arbitrage défavorable.

En ce qui concerne l'emploi en milieu ordinaire, les cotisations au fonds « Fonction publique », le FIPHFP, et à l'Agefiph se sont élevées respectivement à 215 millions et 552 millions en 2010. Les actions qu'ils ont engagées en faveur de la formation et de l'embauche des personnes handicapées ont permis d'améliorer le taux d'emploi des personnes handicapées, qui dépasse 4 % dans la fonction publique et avoisine 3 % dans le secteur privé. Les deux fonds commencent ainsi à puiser dans leurs réserves, estimées, fin 2010, à 180 millions pour l'Agefiph et à plus de 300 millions pour le FIPHFP. L'Etat a en conséquence proposé de transférer à l'Agefiph la gestion de certains dispositifs destinés aux travailleurs handicapés - déclaration d'emploi, reconnaissance de la lourdeur du handicap, mise en œuvre des parcours de formation... - ce qui ne paraît pas illogique. Il me semble toutefois anormal que le FIPHFP n'assume pas au moins une partie de la charge transférée, celle-ci étant estimée à 30 millions. Nous pourrions le prévoir lors de l'examen de la mission budgétaire « Travail et emploi ».

Autre priorité, la compensation des conséquences du handicap, à laquelle l'Etat n'a pas vocation à participer directement puisque le financement de la PCH relève des départements et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Avec près de 103 000 bénéficiaires à la fin de 2009, soit une croissance de 47 % en un an, la montée en charge de la PCH s'accélère. La dépense pourrait dépasser 1 milliard à la fin de l'année, soit deux fois plus que le versement de la CNSA aux départements en 2010. Pour la première fois depuis 2006, le taux de couverture serait inférieur à 100 %, d'où un déficit cumulé, sur la période 2006-2010, de 228 millions. Tous les départements risquent d'être déficitaires à court terme et de devoir puiser dans leur trésorerie. Pour 2011, les prévisions tablent sur une dépense en progression de plus de 15 % que ne compensera pas la hausse des concours de la CNSA. Dans ces conditions, nous ne pouvons plus éluder le débat sur la création d'une deuxième journée de solidarité, en vue d'une compensation à l'euro près. Pour ma part, j'y suis favorable.

Quelque 100 000 personnes ont choisi de conserver l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), qui leur est plus favorable que la nouvelle prestation. C'est pourquoi j'étais partisan d'une amélioration de la prise en charge des aides ménagères par la PCH. Or, il paraît difficile de modifier cet aspect sans augmentation des concours de la CNSA. Les deux questions sont liées : le débat est ouvert.

Autre sujet d'inquiétude, les MDPH, qui connaissent des difficultés liées à l'instabilité de leurs personnels. La proposition de loi que nous venons d'adopter y répond, souhaitons qu'elle soit rapidement examinée par l'Assemblée nationale. Je dois reconnaître qu'un effort financier est proposé pour 2011 : les concours de l'Etat sont portés à 107,2 millions, dont 47,2 millions au titre de cette mission et 60 millions versés par la CNSA. Reste la dette cumulée de l'Etat sur les MDPH, estimée à 18,2 millions qu'il est urgent de solder. Je vous proposerai donc de transférer cette somme à leur profit, en prélevant le montant correspondant sur la dotation destinée à financer le RSA.

J'en viens au quatrième programme, « Egalité entre les hommes et les femmes », dont la dotation, de 18,6 millions, était en baisse de 6,5 % jusqu'au transfert de 2,5 millions d'euros de crédits voté à l'Assemblée nationale.

Des quatre actions de ce programme, je retiendrai celle dédiée à l'« égalité en droit et en dignité », qui concentre plus des deux tiers des crédits, et qui porte principalement sur le plan contre les violences faites aux femmes, avec le centre d'appels téléphoniques d'urgence, le 39.19.

A terme, on pourrait regrouper les crédits de ce programme avec ceux destinés aux familles vulnérables. Les actions des associations gagneraient ainsi en cohérence et les financements en lisibilité.

Je termine par le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse, des sports et de la vie associative », qui regroupe les moyens humains et matériels des nouvelles ARS, des directions

« support » des ministères sociaux et, désormais, des ministères en charge de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Doté de 1,53 milliard, en baisse de 2,7 %, il couvre à plus de 80 % des dépenses de personnels. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduit par une réduction de 2 % des effectifs pour les ministères et de 1,5 % pour les ARS. Au total, celles-ci seront dotées en 2011 de plus d'un milliard, 552 millions au titre de ce programme, 311 millions au titre de la mission « Santé » et 191 millions versés par la branche maladie de la sécurité sociale.

Sous réserve de ces observations et des amendements que je vais vous présenter, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission et des trois articles 87, 87 bis et 87 ter qui lui sont rattachés.

Gérard Dériot. - *Je félicite notre rapporteur pour avis de son travail, qui clarifie la lecture d'un budget fort complexe. Il est étonnant de constater, en ces temps difficiles, qu'il existe des excédents sur certaines actions... et en particulier sur le RSA. Signe, peut-être, que les choses sont moins catastrophiques qu'elles n'auraient pu l'être.*

Raymonde Le Texier. - *Ça alors !*

Gérard Dériot. - *Je ne veux pas dire que tout va bien, mais peut-être les prévisions étaient-elles un peu trop pessimistes... Ces excédents peuvent ainsi être utilement redistribués. Les propositions en ce sens de notre rapporteur pour avis ont l'avantage de prendre en compte les difficultés des départements, alors que la contribution de l'Etat n'est pas à la hauteur des besoins.*

Au total, j'estime que ce budget n'est pas mauvais et que les propositions de notre collègue Paul Blanc vont dans le bon sens.

Marc Laménie. - *Les chiffres font apparaître quelques accroissements de crédits qui mériteraient peut-être des commentaires : les crédits du programme « Handicap et dépendance », en hausse de 8,5 % par exemple, ou encore ceux affectés au fonctionnement des ARS, qui progressent de 6,3 %. Faut-il imputer cette augmentation aux besoins de la période de mise en place des agences ? Dernière question, enfin : pourquoi les crédits destinés au « pilotage de la sécurité sociale » apparaissent-ils ici, dans ce budget et non pas dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ?*

Yves Daudigny. - *Je suis en total accord avec les deux propositions que nous adresse notre rapporteur pour avis, mais je relève, en même temps, qu'elles traduisent une situation catastrophique. Je pense en particulier à la PCH, dont l'Etat devait compenser le transfert à l'euro près. Il est vrai que la dotation a été un temps excédentaire, mais dès lors que les crédits n'étaient pas fléchés, cet excédent a heureusement permis aux départements d'abonder les crédits destinés à l'Apa, très mal compensée. En réalité, aucun département n'a pu mettre ces excédents de côté et aucun ne dispose aujourd'hui d'une marge de manœuvre, alors que la dotation de l'Etat ne va plus couvrir bientôt que 46 % de la dépense de PCH.*

Sur les maisons du handicap, je partage également l'avis du rapporteur. Il s'agit non seulement de combler le déficit mais aussi de veiller au respect des engagements pris en 2010 par l'Etat. Dans le département de l'Aisne, le préfet nous a signifié que les crédits pour 2010 seront très inférieurs à l'engagement initial alors même qu'une convention avait été signée. C'est dire que la situation n'est pas près de s'améliorer et que les difficultés des départements risquent de s'aggraver.

Quant au RSA, sur lequel j'étais pourtant ouvert à la discussion, on constate aujourd'hui l'échec du système retenu. Le RSA-socle, à la charge des départements, est soumis aux effets de la conjoncture, tandis que le RSA-activité n'a été sollicité que par moins de la moitié de ceux qui auraient pu le faire, vraisemblablement parce que le dispositif arrêté est complexe et peu lisible. Et je ne dis rien du RSA-jeunes, qui, avec une dotation de 75 millions, ne relève de rien d'autre que de l'effet d'annonce.

***Alain Vasselle, rapporteur général.** - J'adhère à la proposition de notre rapporteur pour avis d'utiliser l'excédent de 217 millions du FNSA pour abonder les crédits d'actions insuffisamment dotées. Une question cependant : est-on en phase avec la commission des finances ? Autrement dit, cet excédent pourra-t-il vraiment être conservé comme une poire pour la soif ou doit-il être affecté à la réduction des déficits ?*

Mon autre question tient à une de mes préoccupations récurrentes sur les foyers occupationnels. Nous demeurons, en cette matière, dans une sorte de maltraitance passive à l'égard des adultes handicapés. Les parents subissent la pression des établissements et des conseils généraux, qui restreignent la possibilité, pour les pensionnaires, de passer du temps dans leur famille. Cette situation, que je dénonce en vain depuis des années, est la conséquence du manque de dialogue entre les conseils généraux et l'Etat. Le dispositif n'a pas assez de souplesse, ne laissant guère de marge de manœuvre aux établissements. Il est urgent de remédier à une situation fort mal vécue par les familles. La solution à ce problème relève-t-elle des départements ou bien d'une circulaire ou d'un décret de l'Etat ? Pour bénéficier du reversement de l'ACTP, les jeunes adultes doivent passer les quarante jours qui leur sont autorisés par tranches d'une semaine au domicile familial ; ce reversement est impossible s'ils le font par période de trois ou quatre jours, alors qu'il est avéré que ce rythme est souvent plus bénéfique pour eux et pour leur famille.

***Jacky Le Menn.** - Je fais observer que les crédits du RSA ne connaîtraient pas ce problème de sur-dotation si l'expérimentation, prévue pour trois ans, avait été menée à son terme. Dans les départements où elle a été conduite, il apparaissait déjà que la dotation allouée à la partie « activité » était trop ambitieuse. Mais les choses étant ce qu'elles sont, j'estime que la proposition de réutiliser l'excédent est intéressante et mérite d'être approfondie.*

Pour ce qui concerne le secteur protégé, je suis de l'avis de notre rapporteur : je vois mal comment on peut réduire les crédits alloués aux entreprises adaptées, alors que la situation du marché de l'emploi rend les choses encore plus difficiles pour les personnes handicapées. A titre d'exemple, « Bretagne ateliers », à Rennes, entreprise adaptée employant quelque trois cents personnes pour des travaux de sous-traitance confiés par Peugeot PSA, a dû s'atteler à la formation de ses employés handicapés afin qu'ils s'adaptent à la nouvelle ligne de produits du groupe automobile dont ils dépendent à plus de 85 %. Le niveau d'encadrement que cela suppose pour assurer l'adaptation au nouveau poste de travail représente un niveau d'investissement tel que le département a dû se porter garant auprès d'un pool de banques pour s'assurer que les salaires seront bien versés.

Gisèle Printz. - *Je suis consternée de constater que les crédits consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes sont en recul.*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui corrige cette tendance.*

Gisèle Printz. - *Par ailleurs, vous proposez d'intégrer les crédits consacrés à l'action contre les violences faites aux femmes dans le programme « Actions en faveur des familles vulnérables ». Je suis opposée à ce regroupement qui va entraîner de fait la disparition du terme « femmes », dont la situation est déjà très mal prise en considération dans ce budget.*

Isabelle Debré. - *Ma question, peut-être hors sujet, porte sur les assistants de vie scolaire. Peut-on être informé, à l'occasion de l'examen de ce budget consacré aux handicapés, sur la situation des élèves scolarisés qui doivent être accompagnés ? Même si cette question relève du budget de l'éducation nationale, je crois qu'elle intéresse plusieurs d'entre vous.*

Annie Jarraud-Vergnolle. - *Je salue le travail réalisé par le rapporteur mais je serai moins optimiste que lui. Pour la plupart des programmes, les crédits sont en diminution. Seuls augmentent ceux consacrés au handicap et à la dépendance, pour deux actions - « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » et « Incitation à l'activité professionnelle » -, dotées de 2,6 milliards. Sur quoi portent ces crédits ?*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Ils visent les établissements et services d'aide par le travail, les Esat.*

Annie Jarraud-Vergnolle. - *La dotation des ARS augmente également : on s'y attendait, puisqu'elles récupèrent les crédits du programme « Gestion des politiques sociales et sanitaire », dont la responsabilité leur est transférée. Sauf que le montant ne correspond pas exactement aux crédits inscrits l'an dernier...*

Par ailleurs, les crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » reculent de 40 %. Vous nous dites que cela tient à la disparition de l'API avec l'extension du RSA outre-mer : les sommes correspondantes sont-elles bien reversées au bénéfice du RSA ?

Dans le secteur protégé, vous relevez un risque d'éviction des personnes les plus lourdement handicapées, parce que moins rentables. Mais il s'agit pourtant bien d'emplois protégés ! Et nous savons tous que maintenir une personne handicapée chez elle coûte beaucoup plus cher que lui assurer un emploi dans le secteur protégé.

Je suis, en revanche, la position du rapporteur sur l'emploi en milieu ordinaire. Il serait en effet normal que le FIPHFP assume les mêmes charges que l'Agefiph pour les compétences transférées.

L'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) devrait s'éteindre progressivement au profit de la PCH. Or, ces deux prestations continuent de coexister. Je sais que se pose le problème de la prise en charge de certaines aides ménagères. Mais ne conviendrait-il pas, au lieu de maintenir deux prestations, de n'en conserver qu'une seule qui prenne mieux en charge ces aides ?

Les MDPH conservent un déficit de fonctionnement lié à une compensation partielle des postes que l'Etat s'était engagé à leur transférer. Les sommes concernées sont importantes. Vous revenez à la charge pour plaider en faveur d'un basculement des excédents de crédits du RSA sur les MDPH et l'AAH. Je suis déléguée du Sénat à la commission de suivi du RSA. Le RSA ayant été mis en place en cours d'année, M. Hirsch a constitué une réserve. Il apparaît depuis que le RSA-activité, peu médiatisé, a été sous-employé, d'où un excédent. Mais il me semble que la prudence est de mise : on le verra en 2011.

Raymonde Le Texier. - *Je suis partagée, depuis hier soir, entre découragement et colère. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne règle en rien les déficits et pas une once d'attention n'est portée aux plus démunis. Au vu des crédits alloués à cette mission, mon découragement s'amplifie. Hors l'augmentation de 113 % des crédits consacrés à l'action en faveur de l'évaluation et de l'orientation des personnes handicapées, et de 15 % pour l'action en faveur de l'égalité en droit et en dignité des hommes et des femmes, qui ne fait que suivre les dépenses de fonctionnement du 39.19, ce budget, qui concerne pourtant la vie quotidienne de chacun, est en recul. Je comprends mal que l'on puisse le trouver positif.*

Nous nous étions beaucoup accrochés, monsieur le rapporteur, sur les crédits consacrés au RSA, que vous entrepreniez déjà de raboter l'an passé. Vous revenez à la charge cette année. La sous-consommation des crédits tient pour beaucoup au caractère complexe et surtout inquisitoire du questionnaire de demande de cette allocation. Allez dire à celui qui ne possède rien d'autre que quelques milliers d'euros hérités de ses parents et placés sur un livret A que de le questionner sur les fonds dont il dispose ne

visé que son bien : ne vous étonnez pas s'il comprend qu'on en veut à ses derniers sous !

Quant au RSA-jeunes, j'observe que les conditions sont telles qu'il ne s'adresse pas aux jeunes sans ressources mais plutôt à de jeunes salariés entre deux emplois. Pour y prétendre, il faut avoir moins de vingt-cinq ans et avoir travaillé deux ans au cours des trois dernières années : se trouver dans cette situation, c'est être déjà intégré !

Hier soir, j'ai constaté que Mme Desmarescaux, que j'apprécie, s'était laissée abuser sur les APL, puisque je l'ai entendue affirmer que la fin de la rétroactivité n'aurait pas d'incidence pour les familles, qui, une fois averties de la mesure, feraient diligence pour déposer leur dossier de demande. Mais comment expliquer alors que le Gouvernement attende 240 millions d'économies de la réforme ? Moralité, ce sont toujours les plus démunis qui trinquent.

Bref, je ne comprends pas comment une commission comme la nôtre peut voter un tel budget.

Patricia Schillinger. - Je partage l'indignation de ma collègue. Je m'inquiète de la disparition, dans cette mission, du terme de prévention, bien à l'image d'une société où l'on préfère pallier le désespoir à coups de médicaments...

Les maisons départementales fonctionnent mal pour la simple raison qu'elles ont à faire face à un afflux toujours croissant de personnes dépendantes.

J'aurais aimé que l'on entende ceux qui reçoivent les appels passés au 39.19, pour savoir sur quelles solutions concrètes débouchent les appels - dont j'espère qu'ils sont gratuits.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - Ils le sont.

René Teulade. - Je comprends la prudence du rapporteur. J'aimerais savoir cependant s'il existe une raison objective, pour les entreprises adaptées, à la diminution des crédits qui leur sont alloués.

Bernard Cazeau. - Votre présentation laisse planer une ambiguïté : elle peut laisser penser que la charge de l'API revient aux départements, alors qu'elle relève à mon sens de l'Etat.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - Depuis la mise en œuvre du RSA, les dépenses d'API ont été transférées à la charge des départements, qui perçoivent en compensation une fraction de la TIPP.

Bernard Cazeau. - Dans mon département, il y a un hiatus de 10 % entre les sommes dépensées au titre de l'API et la compensation par l'Etat. Nous allons demander une rectification au préfet, mais les exemples de l'Apa et de la PCH ne nous rassurent guère.

Ronan Kerdraon. - Je partage les craintes du rapporteur, mais trop souvent la sagesse positive de la commission devient négative une fois l'avis du Gouvernement rendu...

En tant que président d'une mission locale, je regrette l'amputation des crédits de l'Apré : il aurait mieux valu faire davantage connaître cette aide essentielle.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - J'ai beaucoup auditionné, notamment les associations qui participent à la politique du handicap ainsi que les entreprises adaptées.

On peut voir le verre à moitié plein, ou, comme Mme Le Texier, à moitié vide... J'estime pour ma part qu'il y a ici des avancées importantes, qui seront renforcées si vous adoptez les amendements que je vous propose.

Monsieur Dériot, la mission finance le RSA-activité. Sa lente montée en charge s'explique par la crise. Le RSA-socle, qui correspond à l'ancien RMI, relève des départements et subit malheureusement les effets de la crise.

Monsieur Laménie, en 2010, les ARS n'ont été financées que sur huit mois ; en 2011, elles le seront en année pleine. Le pilotage de la sécurité sociale est assumé par le ministère de la santé. Il devrait en effet être financé par la sécurité sociale, mais ce regroupement permet à l'Etat de mutualiser les moyens.

Monsieur Daudigny, il est vrai que rien n'a été prévu pour le financement de l'Apa lors de sa création... Pour le handicap, nous avons créé la CNSA.

Bernard Cazeau. - Vous n'avez pas tenu vos engagements !

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - Lors de la première loi de décentralisation, un député de mon département soulignait que, les engagements de l'Etat couvrant 98 % du budget, il fallait décentraliser afin de retrouver des marges de manœuvre pour les actions proprement politiques... Ne nous voilons pas la face !

Bernard Cazeau. - Il ne fallait pas promettre une compensation à l'euro près, alors !

Yves Daudigny. - Pour la PCH, la situation se détériore.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - Apurons au moins la dette de 2008 pour les MDPH.

Je partage vos appréhensions ; j'avais d'ailleurs proposé un amendement l'année dernière sur ce sujet, que nous avons adopté en commission mais malheureusement rejeté en séance publique...

Monsieur Vasselle, les 217 millions que l'on conserve sur le FNSA constituent une marge de sécurité. Je ne souhaite pas qu'ils soient sanctuarisés.

Les prévisions de la commission des finances ne tiennent pas compte du versement de la prime de Noël. Pour l'AAH, nous proposons d'aller un peu plus loin que la commission des finances, dont l'amendement pourrait constituer une position de repli. Pour votre question relative à l'ACTP et la suspension de son versement en cas de courts séjours dans les familles, j'en parlerai à Mme Montchamp, nouvelle secrétaire en charge des solidarités et de la cohésion sociale. Il existe à ma connaissance un décret à ce sujet que je vous transmettrai.

Monsieur Teulade, la baisse des crédits des entreprises adaptées s'explique par leur sous-consommation l'année dernière en période de crise. Un éventuel amendement pourra être déposé lors de l'examen de la mission « Travail et emploi ».

Madame Printz, l'Assemblée nationale a augmenté de 2,5 millions les crédits du programme en faveur des femmes : il y aura 1,3 million de plus qu'en 2010, soit une augmentation de 7 % des crédits du programme.

Madame Jarraud-Vergnolle, les crédits de l'API correspondent désormais au RSA majoré. Pour la partie socle, ils incombent aux départements et sont compensés par une fraction de la TIPP. L'action « Evaluation et orientation personnalisée » finance essentiellement les MDPH ; l'action « Incitation à l'activité professionnelle » porte exclusivement sur les Esat, pour lesquels un rebasage est en cours. Je regrette d'ailleurs que les personnes handicapées n'aient pas d'autre choix que d'aller en Esat ou en maison d'accueil spécialisée, faute de place dans les foyers occupationnels.

Annie Jarraud-Vergnolle. - *Cela coûte plus cher qu'en Esat...*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Il faut que les ARS réalisent des schémas départementaux du handicap pour identifier les besoins en la matière.*

Concernant l'ACTP, la loi de 2005 permet aux bénéficiaires de conserver cette prestation, qui leur permet de couvrir les frais d'aides ménagères ou d'opter pour la PCH.

Madame Debré, le ministre de l'éducation nationale et le ministre de la solidarité ont signé deux conventions avec les associations représentatives des familles d'enfants handicapés d'une part et les services à la personne d'autre part, pour assurer un accompagnement à l'école et à la maison. Les crédits AVS relèvent de l'éducation nationale. Un premier bilan sera fait au début de l'année prochaine ; ce sera l'occasion d'auditionner le ministre de l'éducation nationale.

Isabelle Debré. - *Si les AVS interviennent en dehors de l'école, il n'y a pas lieu qu'ils soient financés uniquement par l'éducation nationale.*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Les enfants bénéficient, dans ce cas, de la PCH, qui couvre ce type d'aide.*

Monsieur Cazeau, la loi RSA de 2008 a prévu deux clauses de revoyure pour ajuster le montant des compensations. L'article 25 du projet de loi de finances prévoit les ajustements correspondants. Il y aura toutefois un problème pour vingt-cinq départements qui n'ont pas isolé la ligne de l'ex-API dans leurs comptes. En faites-vous partie ?

Bernard Cazeau. - *Je fais partie des départements qui ont perçu le remboursement de l'API sur le compte administratif de l'année suivante ! Pendant un an, je suis le banquier de l'Etat !*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *L'article 25 du projet de loi de finances règle le problème.*

Bernard Cazeau. - *Je suivrai ça de près.*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Quant à la prévention, madame Schillinger, elle relève de l'éducation civique !*

Muguette Dini, présidente. - *Nous allons examiner les amendements.*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 1 transfère 18,2 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de l'action 1 du programme 304, « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales » vers l'action 1 du programme 157 « Handicap et dépendance », afin d'apurer les dettes de l'Etat vis-à-vis des MDPH.*

Annie Jarraud-Vergnolle. - *On déshabille Pierre pour habiller Paul...*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Vous préférez laisser l'argent dormir dans les caisses plutôt que de le dépenser ?*

L'amendement n° 1 est adopté, le groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 2 transfère 100 millions en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de l'action 1 du programme 304, « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales » vers l'action 3 du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », afin d'abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance.*

L'amendement n° 2 est adopté, le groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 3 transfère 225 millions en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de l'action 1 du programme 304, vers l'action 3 du programme 157 « Handicap et dépendance », afin de garantir le financement de l'AAH.*

L'amendement n° 3 est adopté, le groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

Raymonde Le Texier. - *L'accompagnement des jeunes vers l'emploi est essentiel, mais la situation de Pôle emploi est catastrophique...*

Une nouvelle journée de solidarité ? Vous ne pouvez pas être sérieux !

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *Pourquoi pas ?*

Raymonde Le Texier. - *Le jour où l'on annonce la suppression de l'ISF ? Les bras m'en tombent !*

Paul Blanc, rapporteur pour avis. - *La Nation doit être solidaire.*

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi modifiés ainsi que les articles 87, 87 bis et 87 ter qui lui sont rattachés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 48 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		18 200 000		18 200 000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance	18 200 000		18 200 000	
Égalité entre les hommes et les femmes				
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative Dont Titre 2				
TOTAL	18 200 000	18 200 000	18 200 000	18 200 000
SOLDE		0		0

ARTICLE 48
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

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

ARTICLE 48
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		225 000 000		225 000 000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance	225 000 000		225 000 000	
Égalité entre les hommes et les femmes				
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative Dont Titre 2				
TOTAL	225 000 000	225 000 000	225 000 000	225 000 000
SOLDE	0		0	

ANNEXES

Evolution des aides de l'Agefiph depuis le 1^{er} juillet 2010

	Modalités jusqu'au 30 juin 2010	Evolution	Date d'Effet
Prime à l'insertion	Disposition du programme complémentaire : Cumul de la prime à l'insertion avec la prime initiative emploi	<ul style="list-style-type: none"> Suppression du cumul entre la prime à l'insertion et la prime initiative emploi 	1 ^{er} juillet 2010 (date d'embauche)
	Disposition du plan de soutien : Ouverture de la prime à l'insertion aux CDD \geq 6 mois	<ul style="list-style-type: none"> Arrêt de l'ouverture de la prime à l'insertion (et de sa majoration minima social) pour les contrats \geq 6 mois 	1 ^{er} juillet 2010 (date d'embauche)
	Disposition du plan de soutien : Majoration de la prime à l'insertion pour les bénéficiaires d'un minima social à la veille de leur embauche	Suppression de la majoration de la PAI pour les bénéficiaires de minima sociaux	1 ^{er} janvier 2011 (date d'embauche)
Prime initiative emploi	Dispositions du programme complémentaire : Proratization de la PIE en fonction du temps de travail conventionnel : 6 000 € pour une durée de travail \geq à 80 % d'un temps plein 4 500 € pour une durée de travail comprise entre 50 et 80 % 3 000 € pour une durée de travail $<$ à 50 %	Proratization de la PIE selon deux barèmes et abaissement du montant : <ul style="list-style-type: none"> 3 000 € pour un temps plein (35h/semaine) 2 000 € pour un temps de travail d'au moins 16 heures par semaine 	1 ^{er} juillet 2010 (date d'embauche)
	Dispositions du plan de soutien : Majoration correspondant à 50 % de la PIE versée dans l'un ou l'autre des cas suivants : Embauche d'un senior de 45 ans et plus Embauche d'un premier travailleur handicapé au sein d'un établissement assujéti	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de la majoration PIE senior Suppression de la majoration PIE pour l'embauche du premier TH 	1 ^{er} juillet 2010 (date d'embauche)
Prime contrat durable	Dispositions du plan de soutien : Montant maximum de 3 000 € proportionnel au temps de travail conventionnel Majoration senior correspondant à 50 % de la PCD	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de la prime contrat durable Suppression de la majoration de la PCD 	1 ^{er} juillet 2010
Aide à l'aménagement du temps de travail	Disposition du plan de soutien : Versement d'une aide de 9 000 € en contrepartie de l'abaissement du temps de travail conventionnel d'au moins 20 % sur préconisation du médecin du travail	Abaissement du montant annuel versé à 5 000 €	1 ^{er} juillet 2010
		Suppression de l'aide à l'aménagement du temps de travail	31 décembre 2010 (date de dépôt des demandes à l'Agefiph)

	Modalités jusqu'au 30 juin 2010	Evolution	Date d'Effet
Prime à l'apprentissage	<p>Dispositions du plan de soutien : Revalorisation des montants pour l'employeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 550 € par semestre pour l'embauche d'un apprenti de moins de 30 ans • 6 800 € par semestre pour l'embauche d'un apprenti de 30 ans et plus <p>Revalorisation des montants pour le travailleur handicapé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat > 6 mois s'il est âgé de moins de 30 ans • 1 700 € pour un contrat de 6 à 11 mois s'il est âgé de plus de 30 ans • 3 400 € pour un contrat > 12 mois s'il est âgé de plus de 30 ans 	<p>Abaissement et ajustement des montants en fonction de l'âge de l'apprenti handicapé :</p> <p><i>Pour l'employeur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de moins de 45 ans • 3 400 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de 45 ans et + <p><i>Pour le travailleur handicapé âgé de moins de 45 ans :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat de ≥ 6 mois <p><i>Pour le travailleur handicapé de 45 ans et plus :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat ≥ 6 mois • 3 400 € pour un contrat ≥ 12 mois 	<p>1^{er} juillet 2010 (date d'embauche)</p>
Prime au contrat de professionnalisation	<p>Dispositions du plan de soutien : Revalorisation des montants pour l'employeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 550 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de moins de 30 ans • 6 800 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de plus de 30 ans <p>Revalorisation des montants pour le travailleur handicapé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat > 6 mois s'il est âgé de moins de 30 ans • 1 700 € pour un contrat de 6 à 11 mois s'il est âgé de plus de 30 ans • 3 400 € pour un contrat > 12 mois s'il est âgé de plus de 30 ans 	<p>Abaissement et ajustement des montants en fonction de l'âge de l'apprenti handicapé :</p> <p><i>Pour l'employeur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de moins de 45 ans • 3 400 € par semestre pour l'embauche d'un salarié de 45 ans et + <p><i>Pour le travailleur handicapé âgé de moins de 45 ans :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat de ≥ 6 mois <p><i>Pour le travailleur handicapé de 45 ans et plus :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 700 € pour un contrat ≥ 6 mois • 3 400 € pour un contrat ≥ 12 mois 	<p>1^{er} juillet 2010 (date d'embauche)</p>
Dotation NTIC	<p>Disposition du plan de soutien : Dotation forfaitaire de 700 € permettant l'acquisition d'un ordinateur avec accès internet, associée à une formation aux NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) d'une durée minimale de 35 heures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression de la dotation • Maintien du financement de la formation NTIC dans les conditions prévues initialement (35 heures) 	<p>30 juin 2010 (date de dépôt des demandes à l'Agefiph)</p>
Accessibilité trans-handicap	<p>Disposition du programme complémentaire : Accessibilité dite trans-handicap des locaux de travail des entreprises ayant un effectif ≤ 500 salariés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression de l'aide à l'accessibilité trans-handicap 	<p>30 juin 2010 (date de dépôt des demandes à l'Agefiph)</p>

**Taux de couverture cumulés de 2006 à 2009
des dépenses de PCH par les concours versés par la CNSA**

	Cumul 2006 à 2009 des concours	Cumul 2006 à 2009 des dépenses PCH	Taux de couvertur e cumulé de 2006 à 2009		Cumul 2006 à 2009 des concours	Cumul 2006 à 2009 des dépenses PCH	Taux de couverture cumulé de 2006 à 2009
01 Ain	11 651 926	14 156 038	82%	51 Marne	17 016 377	17 689 855	96%
02 Aisne	16 890 206	16 682 622	101%	52 Haute-Marne	6 097 977	5 877 599	104%
03 Allier	9 811 368	11 008 184	89%	53 Mayenne	7 053 202	6 136 761	115%
04 Alpes-de-Haute-Provence	3 504 252	2 358 295	149%	54 Meurthe-et-Moselle	19 616 670	29 765 703	66%
05 Hautes-Alpes	3 268 600	3 218 530	102%	55 Meuse	4 942 997	6 097 173	81%
06 Alpes-Maritimes	27 049 507	30 935 414	87%	56 Morbihan	17 419 836	17 432 343	100%
07 Ardèche	7 682 939	10 539 359	73%	57 Moselle	23 928 599	18 595 194	129%
08 Ardennes	9 086 199	4 020 005	226%	58 Nièvre	7 191 222	6 303 377	114%
09 Ariège	4 137 060	5 037 915	82%	59 Nord	71 146 147	72 760 971	98%
10 Aube	7 047 399	6 692 002	105%	60 Oise	20 170 684	21 782 890	93%
11 Aude	10 168 179	13 825 291	74%	61 Orne	7 872 960	9 454 119	83%
12 Aveyron	6 779 351	10 263 220	66%	62 Pas-de-Calais	39 839 999	20 892 662	191%
13 Bouches-du-Rhône	43 502 571	38 094 101	114%	63 Puy-de-Dôme	16 055 286	12 126 220	132%
14 Calvados	18 216 872	17 622 371	103%	64 Pyrénées-Atlantiques	16 552 216	17 060 316	97%
15 Cantal	4 060 273	2 685 346	151%	65 Hautes-Pyrénées	7 561 023	9 587 716	79%
16 Charente	9 924 725	17 369 776	57%	66 Pyrénées-Orientales	11 604 383	15 537 980	75%
17 Charente Maritime	14 302 999	14 410 262	99%	67 Bas-Rhin	25 474 717	24 483 765	104%
18 Cher	9 460 442	9 567 388	99%	68 Haut-Rhin	17 595 458	19 473 587	90%
19 Corrèze	6 393 764	8 049 266	79%	69 Rhône	39 114 963	58 790 961	67%
20a Corse-du-Sud	6 949 894	7 063 276	98%	70 Haute-Saône	5 734 037	4 174 609	137%
20b Haute-Corse	5 443 103	8 549 615	64%	71 Saône-et-Loire	14 033 199	14 983 631	94%
21 Côte-D'or	12 853 183	17 059 122	75%	72 Sarthe	12 617 402	14 343 753	88%
22 Côtes-D'armor	15 023 924	21 371 467	70%	73 Savoie	8 781 766	13 940 753	63%
23 Creuse	4 294 392	3 661 187	117%	74 Haute-Savoie	12 764 035	26 108 306	49%
24 Dordogne	10 782 199	13 693 016	79%	75 Paris	42 236 046	55 029 257	77%
25 Doubs	11 925 310	19 254 060	62%	76 Seine-Maritime	36 877 724	40 809 681	90%
26 Drôme	11 646 824	24 160 491	48%	77 Seine-et-Marne	28 009 390	23 739 918	118%
27 Eure	15 467 871	12 033 928	129%	78 Yvelines	25 685 552	32 220 888	80%
28 Eure-et-Loir	9 604 809	7 621 028	126%	79 Deux-Sèvres	8 887 824	10 530 642	84%
29 Finistère	23 507 477	23 336 056	101%	80 Somme	17 082 391	20 497 186	83%
30 Gard	15 772 750	16 637 351	95%	81 Tarn	9 809 103	8 225 164	119%
31 Haute-Garonne	26 260 857	50 288 263	52%	82 Tarn-et-Garonne	6 242 509	7 843 358	80%
32 Gers	5 074 131	7 760 730	65%	83 Var	22 584 958	16 901 198	134%
33 Gironde	36 101 869	66 535 889	54%	84 Vaucluse	11 496 506	7 190 223	160%
34 Hérault	25 100 176	53 865 547	47%	85 Vendée	12 592 344	16 602 070	76%
35 Ile-et-Vilaine	22 999 992	25 985 457	89%	86 Vienne	9 569 572	13 505 748	71%
36 Indre	6 589 813	6 267 025	105%	87 Haute-Vienne	10 466 845	13 224 153	79%
37 Indre Et Loire	13 151 347	18 563 725	71%	88 Vosges	10 050 727	7 787 035	129%
38 Isère	25 631 523	39 135 304	65%	89 Yonne	10 934 700	9 243 687	118%
39 Jura	5 992 450	5 532 379	108%	90 Territoire de Belfort	3 140 962	3 415 718	92%
40 Landes	7 682 949	12 830 554	60%	91 Essonne	24 387 718	25 502 797	96%
41 Loir-et-Cher	7 280 066	8 175 632	89%	92 Hauts-de-Seine	27 711 040	27 089 376	102%
42 Loire	23 796 972	17 393 184	137%	93 Seine-Saint-Denis	35 113 977	29 442 739	119%
43 Haute-Loire	6 504 200	8 237 809	79%	94 Val-de-Marne	32 314 827	31 225 870	103%
44 Loire-Atlantique	26 377 967	24 185 447	109%	95 Val-D'oise	25 901 571	29 384 752	88%
45 Loiret	14 611 400	9 887 878	148%	971 Guadeloupe	14 368 215	12 110 293	119%
46 Lot	4 619 123	9 996 216	46%	972 Martinique	12 518 761	29 206 558	43%
47 Lot-et-Garonne	8 434 743	14 291 547	59%	973 Guyane	3 670 029	1 243 628	295%
48 Lozère	2 537 650	2 459 714	103%	974 Réunion	24 459 574	10 239 005	239%
49 Maine-et-Loire	17 344 479	17 049 627	102%	Total	1 562 667 775	924 719 129	
50 Manche	14 067 710	12 968 982	108%				