



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 33

**SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION :
SOLIDARITÉ**

Rapporteur spécial : Mme MARIE-HELENE DES ESGAULX

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LA MISSION BENEFICIE DE MOYENS EN AUGMENTATION POUR 2006	9
I.- UNE EXECUTION BUDGETAIRE TOUJOURS DIFFICILE DU FAIT DES REGULATIONS ET DES SOUS DOTATIONS	9
A.- DES GELS ET ANNULATIONS DE CREDITS DISPERSES EN 2004.....	9
B.- L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2005	11
C.- L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE	12
II.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE	14
A.- LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGETAIRE	14
B.- LES NOUVELLES MODALITES DE GESTION	15
III.- LES MOYENS DEMANDES POUR 2006	16
A.- LES CREDITS PREVUS POUR 2006	16
B.- LES RESSOURCES HUMAINES	19
1.- Le regroupement des moyens en personnel dans le programme support.....	19
2.- L'établissement du plafonds d'emplois pour 2006.....	19
C.- LA GESTION IMMOBILIERE	20
CHAPITRE II : LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE	23
I.- LE RMI : QUEL PARTENARIAT ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS ?	23
II.- L'HEBERGEMENT SOCIAL ET LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	25
A.- LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE COHESION SOCIALE DANS LE DOMAINE DE L'HEBERGEMENT	25
1.- La mise en œuvre du programme 14 « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence »	26
2.- Les crédits consacrés à l'extension des capacités des CHRS	27
3.- L'extension des maisons relais.....	28
4.- La mesure de la performance	28

B.– LA VOLONTE DE RESTAURER LE LIEN SOCIAL	29
1.– Les pôles d'accueil en réseau sur les droits sociaux	29
2.– Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes	29
C.– LES ACTIONS NATIONALES	30
1.– Les crédits du Fonjep	30
2.– Les allocations et aides sociales	31
D.– LES AUTRES ACTIONS LOCALES	31
E.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIES	32
1.– Les actions engagées en 2004 et 2005 en faveur des harkis.....	32
2.– La mise en œuvre de la loi portant reconnaissance de la Nation	33
3.– Les suites données au rapport DIEFENBACHER de 2003	35
CHAPITRE III : LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FAMILLE	37
I.– LES DEPENSES DE TRANSFERT	39
A.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLE	39
B.– LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS EN ATTENTE DE REFORME	40
1.– La croissance continue du coût des tutelles et curatelles depuis 1992	40
2.– Une expérimentation prépare la réforme du dispositif	41
II.– LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE	42
A.– LES INTERVENTIONS A L'ECHELON CENTRAL	43
1.– L'action du GIP Enfance maltraitée	43
2.– Le centre national d'information et de documentation des femmes et des familles	44
3.– Le Défenseur des enfants	44
B.– LES ACTIONS MENEES A L'ECHELON DECONCENTRE	46
CHAPITRE IV : LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES DEPENDANTES.....	47
I.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPEES.....	49
II.– L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPES	50
A.– L'ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION	50
B.– LA DOTATION POUR 2006	52

III.– LES DEPENSES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPEES	52
A.– LES INTERVENTIONS DU MINISTERE.....	52
B.– L'ALLOCATION SUPPLEMENTAIRE DU FSI BENEFICIE D'UNE DOTATION ENFIN CONFORME AUX DEPENSES.....	53
C.– LES INSTITUTS NATIONAUX	54
IV.– LE NOUVEAU PROGRAMME DE CREATION DE PLACES POUR 2005-2007	54
A.– LES CREATIONS DE PLACES EN SESSAD ET SSIAD.....	54
B.– LE PROGRAMME POUR LES ENFANTS ET ADOLESCENTS HANDICAPES	55
C.– LE PLAN PLURIANNUEL DE CREATION DE PLACES POUR ADULTES LOURDEMENT HANDICAPES	56
D.– LA PRISE EN CHARGE DE L'AUTISME : UN RETARD CONSIDERABLE A RATTRAPER.....	56
E.– LA PROGRESSION DES PLACES EN CAT SE POURSUIT	57
V.– LES CREDITS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES.....	59
A.– L'ÉVOLUTION DES CREDITS	59
CHAPITRE V : LA PROTECTION MALADIE COMPLÉMENTAIRE	63
1.– La baisse de la dotation de l'État au fonds CMUc.....	63
2.– L'aide médicale de l'État : une réforme encore inaboutie	64
a) <i>La dépense au titre de l'aide médicale de l'Etat.....</i>	65
b) <i>Une réforme à poursuivre</i>	66
3.– Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.....	67
CHAPITRE VI : L'ÉGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	69
I.– LES ACTIONS MENEES EN FAVEUR DE L'EGALITE	69
II.– LE FINANCEMENT DES ACTIONS POUR L'EGALITE	72
III.– UNE MAUVAISE EXECUTION DES CREDITS.....	72
CHAPITRE VII.– LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES »	75
I.– LES RESSOURCES HUMAINES	75
A.– LES PREMIERES CONSEQUENCES DE L'EXPERIMENTATION LOLF	75
B.– LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI DANS LES MINISTERES.....	76
C.– LES MISES A DISPOSITION	78
D.– LA REQUALIFICATION DES EMPLOIS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL	79
E.– LA FORMATION DES PROFESSIONS SOCIALES	80

II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	81
III.- LA GESTION IMMOBILIERE.....	83
1.- Les opérations immobilières de l'administration centrale	83
2.- Les opérations immobilières des services déconcentrés	84
EXAMEN EN COMMISSION	85
<i>Article 88 : Création de l'allocation temporaire d'attente, en substitution de l'allocation d'insertion.....</i>	89
<i>Article 89 : Financement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC).....</i>	93
AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION	95

Le présent rapport porte sur tous les programmes de la mission « *Solidarité* », à l'exception du programme « Accueil des étrangers et intégration » rapporté par Mme Béatrice Pavy (rapport n° 2568, annexe n° 34)

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, environ 44 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, ce qui ne peut pas être considéré comme satisfaisant.

Au 25 octobre ce pourcentage était de 76 %

INTRODUCTION

La mission interministérielle « Solidarité et intégration » comprend sept programmes, axés sur les actions menées par l'État en faveur des publics les plus fragiles. Elle bénéficie de moyens en progression significative, dans le cadre contraint du présent budget, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

La dotation totale de la mission s'élève pour 2006 à **12.242,75 millions d'euros en autorisations d'engagement** contre 11.819,51 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005, **soit une progression de 3,5 %**.

En crédits de paiement, cette dotation sera de 12.223,19 millions d'euros contre 11.807,99 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005, soit une progression de 3,5 % également.

Trois programmes relèvent directement de la compétence du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement :

– **le programme « Inclusion sociale »**, doté de 1.010,72 millions d'euros en crédits de paiement, vise à élaborer et à mettre en œuvre les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans un contexte marqué par un cadre institutionnel interministériel et la décentralisation des compétences aux collectivités territoriales. Sa dotation progresse de 16,2 %.

Le budget du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » traduit l'impératif national que constitue la lutte contre l'exclusion dans le cadre du plan de cohésion sociale et du comité interministériel du 6 juillet 2004. Les trois lignes d'action du Gouvernement y sont soutenues : la restauration du lien social ; l'insertion sociale et professionnelle durable pour accéder à l'autonomie et la poursuite de la mobilisation des acteurs ;

– **le programme « Accueil des étrangers et intégration »**, doté de 561 millions d'euros, regroupe les actions en faveur des immigrants, en particulier la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, et les politiques d'intégration conduites en direction des personnes issues de l'immigration.

Votre Rapporteur spécial précise que les actions et financements de ce programme font l'objet d'un rapport spécial autonome.

– **le programme « Égalité entre les hommes et les femmes »**, doté de 27,44 millions d'euros, favorise la mise en place de mesures spécifiques en direction des femmes, afin de réduire les inégalités constatées, en particulier en matière professionnelle et sociale. La progression de sa dotation se limite à 2 %.

Trois programmes relèvent de la compétence du ministre de la Santé et des solidarités :

– **le programme « Action en faveur des familles vulnérables »** (1,1 million d’euros) qui soutient les familles en difficultés financières et sociale, aide à la parentalité et garantit une protection juridique aux adultes vulnérables. Sa dotation progresse de 4 %.

– **le programme « Handicap et dépendance »**, doté de 7.848,49 millions d’euros, qui accompagne la réforme de la prise en charge des personnes handicapées et traduit la nouvelle priorité sociale du Gouvernement en faveur des personnes dépendantes. La dotation de ce programme augmente de 6,4 %.

– **le programme « Protection maladie »**, doté de 607,01 millions d’euros, qui rassemble les dispositifs assurant un complément à la protection sociale obligatoire (essentiellement la couverture maladie universelle complémentaire et l’aide médicale de l’Etat. La dotation de ce programme est en baisse de 337 millions d’euros, mesure qui traduit la poursuite du transfert du financement de la couverture maladie complémentaire de l’Etat vers l’assurance maladie.

Enfin, **le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** est cogéré par les deux ministres : doté de 1.065,66 millions d’euros, il regroupe l’ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement de la présente mission, mais aussi de la mission Santé et du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission Sécurité sanitaire. La progression de la dotation est de 5 %.

L’évolution des crédits doit être analysée programme par programme.

Il a déjà été souligné les raisons de la baisse de la dotation du programme « Protection maladie ». Le programme « Accueil des étrangers et intégration » comporte également une diminution apparente de crédits égale à 5,53 millions d’euros : cette diminution s’explique par un changement de périmètre, les crédits étant en progression à périmètre constant.

Les autres programmes bénéficient tous d’une progression des dotations. Celle-ci résulte la plupart du temps d’une augmentation des dépenses d’intervention (pour l’inclusion sociale, le handicap, la famille), qui augmentent globalement de 3,4 %, mais aussi de la progression des dépenses de fonctionnement (35,2 millions d’euros supplémentaires pour la mission) et de personnel (20,4 millions d’euros supplémentaires). Dans le cas du programme Égalité, la progression résulte presque uniquement de celle des dépenses de personnel.

CHAPITRE PREMIER : LA MISSION BENEFICIE DE MOYENS EN AUGMENTATION POUR 2006

I.- UNE EXECUTION BUDGETAIRE TOUJOURS DIFFICILE DU FAIT DES REGULATIONS ET DES SOUS DOTATIONS

L'exécution des crédits relevant aujourd'hui de la mission « Solidarité et intégration » est difficile depuis plusieurs années et ce, malgré des efforts importants accomplis dans le domaine de l'hébergement d'urgence et dans la prise en charge des demandeurs d'asile.

Les difficultés s'expliquent en partie par les gels et annulations de crédits, mais surtout en raison de la sous-dotation répétée, en loi de finances initiale, de certains postes de dépenses.

En particulier, l'exécution fait apparaître depuis plusieurs années une sous-dotation manifeste pour le chapitre 46-81 (action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion). Les besoins considérables entraînés par le flux des demandeurs d'asile exercent une forte pression sur toutes les structures d'hébergement et non seulement les structures spécialisées pour l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile. C'est pourquoi le chapitre a dû faire l'objet d'un décret d'avance d'un montant de 186,5 millions d'euros en 2004, encore plus élevé que le décret d'avance pris en 2003, qui s'élevait à 145 millions d'euros.

De même, le dispositif d'aide médicale de l'État fait l'objet d'une sous dotation récurrente : 233 millions d'euros pour une dépense annuelle située entre 450 et 500 millions d'euros. Aucune mesure n'ayant été demandée en loi de finances rectificative pour 2004, la dette cumulée de l'Etat à ce titre continue à s'alourdir et s'établit aujourd'hui à 394 millions d'euros. L'insuffisance de crédits est de 168 millions d'euros pour cette année.

A.- DES GELS ET ANNULATIONS DE CREDITS DISPERSES EN 2004

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2004 étaient de 11,18 milliards d'euros. Les crédits ouverts se sont élevés, en fin d'année, à 12,25 milliards d'euros.

Les principaux mouvements budgétaires s'analysent de la façon suivante.

- les reports de crédits de 2003 sur 2004 ont été les suivants :
 - des reports de dépenses en capital à hauteur de 36,24 millions d'euros, ouverts par arrêté du 10 février 2004 ;

– des reports anticipés à hauteur de 175,4 millions d’euros, ouverts sur le chapitre 34-98 et correspondant au rattachement tardif du fonds de concours « Participation de la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés à l’achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d’acte de terrorisme » par un arrêté du 16 février 2004 ;

– des reports des chapitres inscrits à l’état H à hauteur de 167,79 millions d’euros, ouverts par un arrêté du 1^{er} mai 2004 ;

– des reports des chapitres non inscrits à l’état H à hauteur de 68,57 millions d’euros, ouverts arrêtés de mai 2004.

- l’adoption d’un décret d’avances le 14 juin 2004 abondant de 186,5 millions d’euros le chapitre 46-81 pour financer les dépenses d’hébergement d’urgence ;
- l’adoption de deux décrets de virement, le premier du 7 décembre pour un montant de 3,5 millions d’euros et le second du 10 décembre pour un montant de 0,91 million d’euros : ces décrets portent principalement une annulation de crédits sur les chapitres 31-42 des rémunérations accessoires (0,48 million d’euros), 31-96 des rémunérations sur crédits (3,43 millions d’euros) et 39-01 du « Programme santé publique-prévention » (0,5 million d’euros) et permettant la couverture de l’insuffisance constatée sur le chapitre 31-41 des rémunérations principales.
- l’adoption d’un décret de dépenses accidentelles de 3,1 millions d’euros sur le chapitre 46-81 pour les rapatriés de Côte d’Ivoire.
- la loi de finances rectificative a ouvert 571,58 millions d’euros portant, pour les montants les plus importants sur les chapitres suivants :
 - Chapitre 46-32 : 60 millions d’euros d’abondement au titre du projet de loi portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés ;
 - Chapitre 46-35 : 101,364 millions d’euros d’ajustement aux besoins au titre de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
 - Chapitre 46-36 : 46 millions d’euros au titre du remboursement au Fonds de solidarité vieillesse de la prime de 70 euros versée aux bénéficiaires du minimum vieillesse ;
 - Chapitre 46-81 : 18 millions d’euros pour l’ajustement aux besoins au titre des centres d’hébergement et de réinsertion sociale et de l’aide alimentaire ;
 - Chapitre 46-82 : 40 millions d’euros pour couvrir l’insuffisance au titre des dépenses relatives à la Couverture maladie universelle (CMU) ;

– Chapitre 46-84 : 283 millions d’euros pour le versement aux bénéficiaires du RMI d’une prime de Noël.

De plus, la section 35 a vu son budget 2004 diminuer de 36,15 millions d’euros par cinq décrets d’annulation intervenus entre juin et décembre 2004.

B.– L’EXECUTION BUDGETAIRE EN 2005

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2005 s’élèvent à 11,18 millions d’euros. Les crédits ouverts au 26 septembre 2005 se montent d’ores et déjà à 11.929 millions d’euros, et devront être abondés pour faire face aux besoins.

Pour 2005, un premier décret d’avance, en partie financé par redéploiement du chapitre 46.81 article 80 a permis d’inscrire une dotation supplémentaire de 60 millions d’euros pour la prise en charge des situations d’urgence des demandeurs d’asile. Cette diminution par rapport aux années antérieures était fondée sur l’attente d’une diminution notable des flux à la suite de l’accélération des délais de l’OFPRA et de la commission de recours des réfugiés. Il apparaît à mi-année que cet abondement est encore insuffisant et devra être complété afin de garantir une prise en charge jusqu’à la fin de l’année. A cet effet, il est recherché 40 millions d’euros supplémentaires en gestion pour assurer la prise en charge jusqu’à la fin de l’année 2005. 24 millions d’euros vont être ouverts à la suite de décrets d’annulation, transmis à votre Commission le 27 octobre dernier.

Les principaux mouvements budgétaires ayant affecté les crédits pour 2005 à cette date sont :

- des reports de crédits de 2004 sur 2005 pour un montant total de 471,9 millions d’euros :
 - 24,7 millions d’euros ouverts par arrêté du 14 février 2004 pour les dépenses en capital ;
 - 290,2 millions d’euros ouverts au titre des reports anticipés (9,3 millions d’euros sur le chapitre 36-81, 6,3 millions d’euros sur le chapitre 59-01, 28 millions d’euros sur le chapitre 34-98 et 107 millions d’euros sur le chapitre 39-02,- puis 139,6 millions d’euros sur le chapitre 39-02 au titre des rattachements tardifs de fonds de concours)
 - 131,6 millions d’euros ouverts sur les chapitres inscrits à l’état H ;
 - 25,3 millions d’euros ouverts sur les chapitres hors état H.
- un décret d’avances de 125 millions d’euros pris le 30 avril 2005 sur les chapitres 39-03 « Politiques en faveur de l’inclusion sociale » et 46-81

« Intégration et lutte contre l'exclusion » pour financer les dépenses d'hébergement d'urgence.

- deux décrets d'annulation pour un montant global de 9 millions d'euros dont 2 millions d'euros pour financer les conséquences du tsunami en Asie du sud-est et 7 millions d'euros pour le référendum et le décret d'avances.
- des transferts de crédits entre sections pour -196,3 millions d'euros, dont -193,6 millions d'euros correspondant au transfert des crédits du chapitre 32-97 pour la participation aux charges de pensions.
- des rattachements de fonds de concours d'un montant total de 345,9 millions d'euros dont 337,17 millions d'euros au titre de la « Participation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie aux dépenses en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées » sur les chapitres 46-35, 57-93 et 66-20.
- un projet de décret annule les crédits mis en réserve. Il a été transmis à votre Commission le 27 octobre dernier. Il porte notamment sur 7,2 millions d'euros au titre du chapitre 66-20, 6,1 millions au titre du chapitre 66-11.

L'exécution des dépenses de titre VI connaît des **insuffisances de paiement** : il s'agit du chapitre 66-20 des subventions d'investissement faisant l'objet d'une gestion déconcentrée. Au 31 décembre 2004, compte tenu des éléments issus des états de la comptabilité spéciale des investissements, il demeurait sur l'ensemble du chapitre 66-20 au titre des autorisations de programme déléguées antérieurement par l'administration centrale à couvrir 105,13 millions d'euros. On distingue au sein de ce « reste à couvrir », les autorisations de programme qui nécessitent des crédits de paiement pour être payées. D'un montant de 70,73 millions d'euros, leur paiement s'échelonne en moyenne sur 4 annuités. Compte tenu des crédits de paiement ouverts sur le budget 2005 d'un montant de 23,013 millions d'euros, 33 % de restes à payer seulement ont pu être financés.

C.- L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE

Pour les anciens agrégats 23 « Développement social », 24 « Intégration et lutte contre les exclusions » et 31 « Gestion des politiques de santé et de solidarité », un certain nombre de dettes ont été apurées par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004. Cependant deux dettes subsistent pour un montant total de 417,17 millions d'euros.

La première dette résulte du remboursement des dépenses de personnel aux départements, pour les fonctionnaires territoriaux de la Guadeloupe qui, lors de la décentralisation, ont opté pour la fonction publique de l'Etat. Il subsiste à ce titre une dette de 1,17 millions d'euros vis-à-vis du département de la Guadeloupe.

La principale dette concerne l'aide médicale de l'État, qui figurait au chapitre 46-82 article 20 et se trouve désormais dans le programme « Protection maladie » de la mission Solidarité et intégration. La dette subsistant à ce titre est évaluée à 394 millions d'euros.

II.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Votre rapporteur spécial avait présenté son rapport portant sur le projet de loi de finances pour 2005 l'architecture alors retenue par le Gouvernement pour la mission solidarité.

A.- LES RECENTES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGETAIRE

Depuis, quelques modifications ont été portées dans la maquette retenue pour le projet de loi de finances pour 2006. Elles concernent les programmes suivants :

– Programme « accueil des étrangers et intégration » : l'action « soutien » a été supprimée, les crédits ayant été répartis entre les autres actions du programme ; l'action « aide médicale de l'État » a été transférée sur le programme « Protection maladie complémentaire » dont l'intitulé a été modifié pour prendre en compte cette nouvelle structure ; une nouvelle action « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » (HALDE) a été créée pour distinguer les crédits de cette autorité administrative indépendante.

– Programme « protection maladie » : deux actions ont été ajoutées sur ce programme dont la vocation est de rassembler des dispositifs qui assurent un complément à la protection sociale obligatoire : l'aide médicale d'État et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Votre Rapporteur spécial avait demandé que l'aide médicale de l'État ne relève plus du programme « accueil des étrangers et intégration », car le responsable de programme ne détenait aucun levier pour remplir les objectifs de performance et mettre en œuvre les moyens nécessaires. Toutefois, le rattachement suggéré à la mission « Santé » n'a pas été retenu : il conviendra d'examiner les conséquences du rattachement choisi par le Gouvernement et ses chances d'efficacité.

– Programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » : la structure de ce programme a évolué pour prendre en compte sa fusion avec l'ancien programme « conception et gestion des politiques de santé ». Ce programme regroupe désormais l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement des missions « solidarité et intégration » et « santé » et du programme « veille et sécurité sanitaires ».

Il ne comporte plus que six actions dont deux nouvelles : l'action « gestion des politiques sociales » regroupant les crédits de conception, de pilotage et de gestion propre à chaque programme de la mission Solidarité et intégration, et l'action « gestion des politiques sanitaires » regroupant les dépenses de conception, de pilotage et de gestion propre à chaque programme de la mission Santé et au programme « veille et sécurité sanitaires » de la mission Sécurité sanitaire.

Votre Rapporteur spécial considère que le rattachement du Défenseur des enfants au programme Soutien manque de visibilité : un rattachement au programme « Familles vulnérables » serait plus cohérent, et présenterait une égalité de traitement avec le rattachement de la HALDE au programme « Accueil des étrangers et intégration. Toutefois, les avantages et inconvénients du rattachement actuel pourront être examinés au cours de l'année 2006.

B.– LES NOUVELLES MODALITES DE GESTION

La fongibilité promue par la LOLF apparaît dans une grande mesure théorique pour plusieurs programmes de la mission.

Ainsi le programme « inclusion sociale, par exemple, comporte 70 % de crédits contraints et obligatoires : les conventions passées avec les associations pour les CHRS, les FONJEP, les mesures nouvelles, les dépenses d'urgence comme le plan hiver ne se prêtent pas à la fongibilité. Les avancées escomptées par l'administration pour rendre sa gestion plus performante pourraient plutôt être liées à **la mise en place d'un contrôle de gestion portant sur l'utilisation des crédits par les différents opérateurs.**

De même, le programme « handicap et dépendance » ne dispose que de 1,8 % de crédits non « obligatoires ». Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité d'appliquer le principe de la « réserve protégée » dans ce cas. Il semble difficile de « geler » les crédits correspondant à des places en CAT déjà créées, par exemple.

Une réflexion sur les nouvelles modalités du dialogue de gestion entre responsables de programmes et de budgets opérationnels de programme a été engagée au cours de l'année 2005. Des échanges bilatéraux entre la DAGPB et chaque direction ont été organisés au cours du second trimestre 2005.

Le « groupe permanent d'appropriation de la LOLF », créé par une circulaire DAGPB datée du 21 décembre 2004 et réunissant dix sept représentants des services déconcentrés ainsi que les correspondants LOLF des directions, a joué un rôle important dans le débat portant sur la déclinaison opérationnelle des objectifs et indicateurs des PAP.

Au regard du bilan des expérimentations des programmes « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » et « Santé publique et prévention », la mise en place d'un dialogue de gestion transversal s'apparentant à une synthèse des dialogues de gestion par programme a été exclue (lourdeurs des procédures et multiplicité des interlocuteurs).

En revanche, le caractère transversal du dialogue de gestion appliqué au programme « support » se révèle bien adapté. Il porte en effet sur la répartition des crédits de fonctionnement d'une part, les dépenses de personnel et les emplois, d'autre part.

III.— LES MOYENS DEMANDES POUR 2006

A.— LES CREDITS PREVUS POUR 2006

Votre Rapporteur spécial a déjà souligné que les crédits intervenant dans les domaines aujourd'hui couverts par la mission bénéficient de façon globale d'une augmentation.

La part de crédits de la mission interministérielle relevant de la compétence du **ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement** s'élève à **1.599 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiements. A titre de comparaison, des crédits s'élevant à 1.462 milliards d'euros en crédits de paiement avaient été votés en loi de finances initiale pour 2005 pour la section solidarité, selon la nomenclature de l'ordonnance de 1959. Ces montants ne peuvent cependant pas être rapprochés sans retracer les modifications de périmètre budgétaires intervenues.

Les évolutions de périmètre concernent essentiellement le programme « Accueil des étrangers et intégration ». Il s'agit notamment de la participation du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement au programme interministériel territorial de l'État (PITE).

Ce programme géré par le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, intègre pour 2006 une action 8 « Accueil et hébergement des demandeurs d'asile », pour le préfet de la région Rhône-Alpes. 31 millions d'euros seront donc affectés directement à ce programme. L'objectif de cette action est, par la fongibilité de moyens interministériels que le PITE permet d'assurer, une meilleure maîtrise des flux migratoires, la mise en œuvre d'une politique d'accueil dynamique et d'aides à l'insertion sociale et professionnelle des étrangers en situation régulière dans la région Rhône-Alpes. Toutefois, cette imputation budgétaire n'est pas totalement satisfaisante au regard de la LOLF.

Par ailleurs, l'aide médicale d'État (AME) qui était rattachée en 2005 à ce même programme a été rattachée au programme « protection maladie » qui intègre déjà les actions relatives à la couverture maladie universelle.

Après corrections de périmètre sur les trois programmes concernés, le projet de budget de la solidarité pour 2006 s'élève à 1.630 milliards d'euros en crédits de paiement, affichant donc une progression de 11,46 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. On précisera que l'essentiel de cette progression profite à la mission « Rapatriés » pour l'achèvement du processus de désengagement et d'indemnisation. Si l'on met à part ce domaine d'action, la progression des crédits sera de 3,9 %, progression inévitable pour un secteur dont la gestion est difficile depuis plusieurs années, et qui doit encore faire face à de nouvelles et importantes dépenses pour reloger ou héberger les familles expulsées des logements insalubres de la région parisienne, notamment.

La part des crédits relevant du **ministère de la santé et des solidarités** s'élève à **9.850 millions d'euros**. Cette part bénéficie de moyens nouveaux pour mettre en œuvre les priorités du Gouvernement.

Ainsi, la loi « Handicap » votée le 11 février 2005 connaîtra une pleine mise en œuvre en 2006 : le ministère bénéficiera de 475 millions d'euros supplémentaires, soit une hausse des moyens de 6,43 %, pour cette politique. Le programme de soutien aux familles bénéficiera aussi de 43 millions d'euros de mesures nouvelles.

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à ces trois programmes de la mission sont évaluées à 15 millions d'euros.

Les fonds de concours attendus pour 2006, principalement en provenance du Fonds social européen, s'élèvent à 18 millions d'euros pour l'ensemble de la mission ; ils profitent prioritairement aux actions pour l'inclusion sociale.

L'évolution des crédits de la solidarité depuis 2001, ainsi que la part de ces crédits dans le budget de l'État, sont présentées dans le tableau suivant.

CREDITS DE LA SOLIDARITE

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006
Agrégat 23 – Développement social	5.778.079.051	6.115.156.517	309.714.820	302.164.769		
Agrégat 24 – Intégration et lutte contre l'exclusion	7.166.651.168	7.161.211.678	5.749.788.952	1.270.955.587		
Agrégat 25 – Familles et personnes handicapées	0	0	6.936.069.848	7.117.291.603	11.807.994.746	12.223.191.159
Agrégat 31 – Gestion des politiques de santé et de solidarité	912.205.636	980.424.948	1.008.653.654	1.011.413.464		
Total des crédits de la solidarité	13.856.935.855	14.256.793.143	14.004.227.274	9.701.825.423	11.807.994.746	12.223.191.159
Agrégat 21 – Santé publique et sécurité sanitaire	351.791.352	371.571.401	284.054.677	321.858.064		
Agrégat 22 – Offre de soins et accès aux soins	226.342.580	171.738.972	1.184.832.493	1.154.002.043	478.962.964	502.973.530
Total Ministère	14.435.069.787	14.800.103.516	15.473.114.444	11.177.685.530	12.286.957.710	12.726.164.689
Budget de l'État	260.900.000.000	266.000.000.000	273.800.000.000	283.700.000.000	288.500.000.000	
Part des crédits de la solidarité dans le budget de l'État	5,31 %	5,36 %	5,11 %	3,42 %	4,09 %	

B.— LES RESSOURCES HUMAINES

1.— Le regroupement des moyens en personnel dans le programme support

Le ministère a fait le choix de regrouper les moyens en personnels au sein du programme support intitulé « conception et gestion des politiques sanitaires et sociales » à l'exception des emplois du service du droit des femmes placés dans le programme « Parité et égalité des chances ». Ce choix se justifie par la polyvalence des agents notamment dans les services déconcentrés qui représentent près de 80 % de l'emploi du secteur sanitaire et social et par le niveau faible des effectifs du ministère. En effet, la taille moyenne des services déconcentrés est inférieure à 100 et il est fréquent qu'au sein du pôle social un même agent contribue à plusieurs programmes relevant du secteur social. De fait, un cloisonnement des effectifs entre les programmes aurait rendu quasiment impossible la fongibilité des moyens en personnels au sein du service.

Cependant, pour répondre au besoin de connaissance des moyens en personnels qui contribuent à chacun des programmes de politique des missions Santé, Solidarité et intégration et sécurité sanitaire, le ministère a produit une répartition en actions et sous-actions du programme support de l'effectif prévu en 2006 en équivalent temps plein ainsi que des montants correspondants des composantes (catégories 21, 22, 23) de la masse salariale.

Une répartition de cet effectif par catégories d'emploi (emplois fonctionnels, catégories A administratifs, catégories A techniques, catégories B, catégories C) a été également effectuée ainsi que le détail par actions et sous-actions correspondant aux missions et programmes. Elle figure au chapitre VI du présent rapport.

2.— L'établissement du plafonds d'emplois pour 2006

Le plafond d'emplois 2006 a, comme l'exige la LOLF, été établi à partir de la situation réelle des ETP en 2004, déterminée à partir de l'application de décompte des emplois de la direction générale de la comptabilité publique. A ensuite été pris en compte le schéma d'emploi prévisionnel pour 2005 afin d'établir le plafond 2006.

Le plafond des ETP 2004 acté entre le ministère de la santé et des solidarités et la direction du budget s'élevait à 15.048 ETPT (équivalent temps plein travaillé), dont 14.131 correspondant aux effectifs du chapitre 31-41 et 917 correspondant au chapitre 31-96 « autres rémunérations ».

Le plafond 2005, établi à 15.197 ETPT, a été calculé en tenant compte de l'effet en année pleine des variations d'effectifs 2004 (+ 183), des variations d'effectifs 2005 (- 65) et de la variation des emplois sur points cabinets (+ 31).

Le socle 2006 avant mesure nouvelle (15.170) a été calculé en tenant compte de l'extension en année pleine des variations d'effectifs 2005 (- 76), de la diminution des emplois sur points cabinets (- 18) et de l'intégration des autorités administratives indépendantes dans le plafond d'emploi (17 ETPT pour la Défenseure des enfants et 50 pour la Haute autorité de lutte contre les discriminations).

Le plafond d'emplois 2006 (socle 2006 après mesures nouvelles 2006) s'élève, hors mesures de transferts, à 15.109, soit une baisse de 88 ETP par rapport au plafond 2005. Ce plafond demeure cependant supérieur de 61 ETP au plafond 2004.

Toutefois le plafond d'emploi du seul ministère de la santé et des solidarités s'élève à 14.855 avant mesure de transfert et à 14.921 après mesures de transfert. Les 204 emplois du programme « égalité entre les hommes et les femmes » ainsi que les 66 emplois du programme « accueil des étrangers et intégration » relèvent en effet du périmètre du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

C.- LA GESTION IMMOBILIERE

Le tableau suivant présente la situation du patrimoine immobilier inscrit dans le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » :

Programme de soutien	Au 1^{er} janvier et 30 juin 2005		
Immeubles en propriété	Immeubles en location		
Bureaux vacants	776 m ²	Bureaux vacants	2.011 m ²
Logements vacants	0 m ²	Logements vacants	0 m ²
Divers vacants	0 m ²	Divers vacants	0 m ²
TOTAL	776 m ²	TOTAL	2.011 m ²

Le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement se trouve dans une situation particulière pour plusieurs années à cause de d'une restructuration lourde entreprise sur le site Ségur/Fontenoy. Dans ce cadre, 2.787 m² d'espaces de bureaux vacants sont réservés pour accueillir une partie des services centraux qui doivent libérer à leur tour, début 2006, la première tranche de rénovation des plateaux de bureaux.

Un vaste mouvement de services est en cours afin de pouvoir effectuer les travaux. Une première phase a été réalisée en 2004 et a permis d'abandonner un immeuble et de renforcer le pôle Montparnasse. Une seconde phase doit intervenir fin 2005. Début 2006, 10.000 m² de bureaux seront neutralisés sur le site Ségur/Fontenoy. L'administration sanitaire et sociale ne disposera alors plus de locaux vacants.

Pour les services déconcentrés, il n'y a qu'un immeuble vacant, à usage d'entrepôt, qui a été remis aux Domaines (quai de la Tourette, à Marseille).

En dehors de l'administration centrale et des services déconcentrés, quelques immeubles vacants, propriétés de l'État, sont en cours de cession. Il s'agit notamment des anciens locaux de l'INSERM sur le campus du Certia, à Villeneuve d'Ascq (Nord), de la partie non utilisée des anciens thermes d'Aix-les-Bains (études en cours), du Domaine de Montlieu à Emancé (Yvelines), autrefois utilisé par la Protection Judiciaire de la Jeunesse et la Sonacotra, et, enfin, des Granges de la Brasque à Utelle et Lantosque (Alpes Maritimes), ancien centre de vacances de la CNAM.

Il n'a pas eu de cession en 2004. En revanche, plusieurs cessions sont intervenues en 2005 :

– une partie des locaux de la DDASS de Martinique a été vendue (l'autre partie, mise à disposition par le Conseil général, ayant été récupérée par celui-ci), pour un montant de 2,95 millions d'euros. Le relogement de la DDASS s'est effectué dans des locaux en location, pour un montant de loyer annuel de 1,5 million d'euros.

– la cession du Domaine thermal de Bourbonne à la commune, prévue en 2005, a été retardée et devrait intervenir au plus tard au début de l'année 2006.

En 2006 les biens suivants devraient être vendus, pour un minimum de 4,8 millions d'euros : le Domaine de Montlieu à Emancé (78), les anciens locaux de l'INSERM à Villeneuve d'Ascq, et les Granges de la Brasque à Utelle et Lantosque (06).

Peuvent être ajoutés à cette liste la cession d'une partie des anciens thermes d'Aix les Bains (1 millions d'euros), et éventuellement la première tranche (estimée à 7,7 millions d'euros) d'un terrain sis au Vésinet. Des études sont en cours sur ces deux projets. La prévision maximale serait alors de l'ordre de 14 millions d'euros.

CHAPITRE II : LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE

I.- LE RMI : QUEL PARTENARIAT ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS ?

La décentralisation du R.M.I./R.M.A. prévue par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité est compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

En 2004, les départements ont perçu la somme de 4,941 milliards d'euros au titre de la compensation du transfert de compétences prévu par la loi. Il n'existe donc pas de déficit au détriment des départements au sens strict du terme, dans la mesure où les départements ont perçu exactement la somme correspondant au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003.

S'agissant de l'année 2005, les départements ont perçu entre les mois de janvier et d'août, la somme totale de 3,180 milliards d'euros, contre 3,331 milliards au cours de la même période en 2004.

A compter de l'année 2006, ainsi que l'indique l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2004, le Gouvernement remettra tous les trois ans au Parlement, au plus tard le jour du dépôt du projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif :

– à l'évolution annuelle, pour chaque département, d'un ratio harmonisé rapportant le nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion, des allocataires du revenu de solidarité et des bénéficiaires du revenu minimum d'activité au montant de la dépense effectuée au titre de l'exercice des politiques publiques transférées par la loi de 2003 ;

– au bilan de la gestion administrative et financière de ces politiques publiques par chaque département, sous la forme d'indicateurs annuels de résultats harmonisés et renseignés par des informations transmises par les conseils généraux ;

– à l'analyse des variations annuelles selon les départements du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion, des allocataires du revenu de solidarité et des bénéficiaires du revenu minimum d'activité.

Ce rapport et les mesures qu'il impose auront pour effet, il faut le souhaiter, de mettre progressivement en œuvre une évaluation du dispositif et sa gestion par la performance.

Le contrat insertion – revenu minimum d’activité a connu un démarrage beaucoup plus lent qu’escompté, c’est pourquoi le dispositif a été considérablement modifié par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

La montée en charge des CI-RMA s’est heurtée à plusieurs difficultés qui paraissent être aujourd’hui en voie de résolution. Les conseils généraux ont procédé à l’adoption des délibérations prévoyant les moyens humains, financiers et techniques nécessaires à la mise en œuvre du dispositif. A la demande de certains départements, des améliorations ont été apportées permettant des dispositions dérogatoires au droit de la sécurité sociale.

A la fin juillet 2005, 150 conventions CI-RMA étaient signées et 21 départements avaient conclu des conventions RMA.

En 2005, dans l’objectif d’améliorer le taux de retour direct à l’emploi des bénéficiaires de minima sociaux, le CI-RMA a été recentré sur le secteur marchand et associatif. Les employeurs remplissant les conditions exigibles en matière d’assurance contre le risque de privation d’emploi sont dorénavant éligibles à cette mesure. Le bénéfice du CI-RMA a été étendu aux titulaires de l’allocation spécifique de solidarité (ASS), de l’allocation aux parents isolés (API) et de l’allocation aux adultes handicapés (AAH).

Le CI-RMA « nouvelle formule » est entré en vigueur le 26 août 2005, après publication du décret du 24 mars 2005 modifiant le régime juridique du contrat. Depuis, il connaît une progression régulière et une amélioration de la couverture nationale du dispositif.

S’agissant des bénéficiaires du RMI, 2.171 CI-RMA étaient en cours de validité dans 55 départements. 1.582 CI-RMA ont été conclus sous l’empire de la loi de 2003 dont 26 % dans le secteur non marchand, 765 conclus dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005.

S’agissant des bénéficiaires de l’ASS et de l’API, 631 CI-RMA étaient en cours de validité au 7 octobre 2005 pour les bénéficiaires de l’ASS et de l’API dans 81 départements.

Par ailleurs, le CI-RMA devrait connaître une montée en charge avec sa mise en œuvre dans le cadre du travail temporaire. En effet, les dispositions prévues par la loi de développement des services à la personne ont pour objet d’harmoniser les dispositions prévues pour le contrat de travail à durée déterminée avec celles prévues pour le contrat de travail temporaire, en prévoyant la possibilité de renouveler deux fois le contrat insertion revenu minimum d’activité, et en supprimant les délais de carence entre deux contrats ainsi que l’indemnité de fin de mission.

II.- L'HEBERGEMENT SOCIAL ET LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Le programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale » bénéficie d'une progression de ses autorisations d'engagement comme de ses crédits de paiement. Ces derniers progressent de 869,35 millions d'euros à 1.010,72 millions d'euros, soit **une progression de 16,2 %**. Celle-ci profite surtout aux actions en faveur des rapatriés.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits au sein du programme.

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

N°et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Prévention de l'exclusion	60.008.2784	60.008.274
02 Actions en faveur des plus vulnérables	741.115.245	740.863.460
03 Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	31.828.266	32.048.266
04 Rapatriés	177.800.000	177.800.000
Total	1.010.751.785	1.010.720.000

A.- LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE COHESION SOCIALE DANS LE DOMAINE DE L'HEBERGEMENT

Le périmètre d'intervention relatif à l'inclusion sociale, qu'il s'agisse du Plan national d'action pour l'inclusion sociale ou du Document de politique transversale (DPT) « politiques en faveur de l'inclusion sociale », recouvre un champ très vaste d'intervention : l'accès aux droits, biens et services, l'emploi, l'action sociale, l'hébergement et le logement, la santé, l'intégration des population immigrées, l'égalité entre les femmes et les hommes, la politique des territoires, notamment.

Dans le cadre du plan et de la loi de cohésion sociale, ressortent du domaine de l'inclusion sociale les mesures relatives à l'emploi, au logement et à l'égalité des chances entre les territoires et entre les personnes étrangères et les personnes de nationalité française. Les programmes 14 et 18 du plan sont placés directement sous la responsabilité de la Direction générale de l'action sociale et trouvent à ce titre une traduction dans le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ».

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit les mesures nouvelles suivantes : la création de 500 places en CHRS avec un financement sur neuf mois ainsi qu'une actualisation de la base des crédits (21,67 millions d'euros), la création de 1.500 places de maisons relais pensions de famille (6 millions d'euros). Une autre mesure nouvelle est demandée en faveur de l'hébergement d'urgence (8,5 millions d'euros). La création de 33 points d'accueil et d'écoute jeunes (les PAEJ) sera possible grâce à un crédit de 1 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que l'effort accompli en faveur de la création de places d'hébergement est sans précédent ; il permettra d'atteindre, au terme du plan de cohésion, les 100.000 places. Au-delà, il convient de s'interroger sur les limites à donner aux dispositifs d'hébergement d'insertion et d'urgence. Deux perspectives d'action se présentent. **Il convient d'une part de connaître les publics hébergés**, dont certains n'ont plus vocation à se trouver dans le dispositif : il en est ainsi des demandeurs d'asile déboutés ou en cours de procédure par exemple. D'autre part, il faut progresser dans l'offre de logement social, car les difficultés d'accès empêchent la sortie des personnes en voie de réinsertion ou salariées du dispositif d'urgence.

1.- La mise en œuvre du programme 14 « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence »

Ce programme 14 planifie un renforcement des capacités d'hébergement et d'habitat adapté pour les porter globalement à 100.000 places. Les objectifs sont les suivants :

- la création de 1.800 places de CHRS, dont 500 par transformation de places d'urgence ;
- la création de 7.000 places de CADA, incluant la consolidation de 3.000 places créées par anticipation en 2004 et la transformation de 2.000 places d'urgence en CADA ;
- la création de 4.000 places de maisons relais.

Le tableau suivant comporte la programmation de ces transformations et créations de places pour les trois années 2005-2007.

Les crédits prévus pour l'année 2005 s'élèvent à 781 millions d'euros et intègrent également la consolidation de 2.400 places d'hébergement d'urgence créées en 2003 et du dispositif hivernal, la consolidation de 3.000 places de CADA et de 1.000 places de maisons relais créées au cours de l'année 2004, le rebasage des financements des CHRS, pour assainir la situation financière du secteur et, enfin, la revalorisation de 8 à 12 euros par jour et par personne de l'aide accordée pour le fonctionnement des maisons relais.

CREATION DE PLACES D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT D'URGENCE

	2005		PLF 2006		2007	
	Places	Coût	Places	Coût	Places	Coût
CHRS	300 créations 500 transformations	4 2,3	500 créations (financement sur 9 mois)	5,4	500 créations	6,75
CADA + CPH	2.000 transformations	17,6	2.000 créations	18,1	1.000 créations	8,8
Maisons relais	1.000 créations et revalorisation de l'existant 2003 et 2004 à 12 euros la place/jour/personne	4,38 5,76	1.500 créations	6	1.500 créations	6,57
TOTAL	3.800	34,04	4.000	29,5	3.000	22,12

Au total, ce sont 9.800 places qui seront créées ou transformées de 2005 à 2007.

2.- Les crédits consacrés à l'extension des capacités des CHRS

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale constituent un dispositif essentiel de la lutte contre la précarité et l'exclusion. Leur dotation en 2005 s'élève à 451,07 millions d'euros soit une progression de 3,15 % par rapport à 2004.

La répartition régionale des crédits correspondants (4 millions d'euros pour l'actualisation des mesures salariales, 6,3 millions d'euros pour les créations et transformations de places) a été confirmée dans la directive nationale d'orientation transmise aux services déconcentrés en mars 2005 et les crédits ont été entièrement délégués.

Pour 2006, une dotation de 472,74 millions d'euros est demandée, en augmentation de 4,8 %. Elle devrait permettre de financer les 31.132 places existantes à la fin de l'exercice 2005 et la création de 500 places en 2006, pour un coût moyen annuel de 15.004 euros.

Ce taux d'évolution comprend : la revalorisation liée aux mesures salariale (mesures générales, glissement vieillesse technicité, mesures catégorielles) pour un montant de 10,27 millions d'euros, la création de 500 places nouvelles sur 9 mois pour un montant de 5,4 millions d'euros et, enfin, le « rebasage » de la ligne CHRS. Ce réajustement de 6 millions d'euros, indispensable mais probablement encore insuffisant, fait suite au travail de la mission de l'IGAS et de l'IGF conduite en 2005 qui a préconisé un rebasage de 12 millions d'euros.

Ce sont 21,67 millions d'euros supplémentaires qui devraient être affectés au financement du fonctionnement des CHRS pour 2006.

Étant donné que la dotation pour 2006, même augmentée, est encore inférieure à l'exécution des années 2004 et 2005, **on peut craindre que la gestion soit encore tendue en 2006**. En effet, outre la dotation initiale pour 2005 de 451 millions d'euros, un abondement de 60 millions d'euros a déjà été obtenu et un autre de 10 millions est demandé.

Les CHRS bénéficient de dotations budgétaires d'une part au titre des contrats de plan État – régions 2000-2006, d'autre part au titre de projets qui en dehors des contrats de plan accompagnent la mise en œuvre des créations de places.

On regrettera la sous-exécution des contrats de plan État/Région : la programmation sur l'article 40 étant actuellement couverte à hauteur de 26,75 % à deux ans de l'échéance de ces contrats. En 2005, 190.000 euros ont pu être délégués, portant le taux d'exécution des contrats à 32 %.

3.– L'extension des maisons relais

Le dispositif « maisons relais - pensions de famille » fait suite au programme expérimental des « pensions de famille » initié en 1997, d'où son appellation. Il a acquis une véritable reconnaissance dans le champ du logement, à côté des dispositifs d'hébergement, puisque la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 lui consacre un chapitre spécifique intitulé « plan pour un habitat adapté ».

A la fin 2004, 111 maisons relais étaient ouvertes, soit 1.800 places. Les 1.000 places nouvelles prévues pour 2005 sont en cours d'ouverture. Les DRASS et les DDASS prévoient de recevoir environ 1.700 demandes de créations de maisons relais - pensions de famille en 2006.

Ce dispositif bénéficie d'un financement spécifique, qui s'élève à 13 millions d'euros pour 2005. Ce montant correspond au financement en année pleine des places déjà existantes, la revalorisation de la rémunération de l'hôte ou du couple d'hôtes de 8 à 12 euros par jour et par place, ainsi que le financement de 1.000 places nouvelles pour 4,38 millions d'euros. **Pour 2006, six millions d'euros ont été intégrés au programme** pour la création de 1.500 places supplémentaires de maisons relais, soit une dotation totale de **24,3 millions d'euros**.

4.– La mesure de la performance

Plusieurs indicateurs figurant dans le projet annuel de performance pour le programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale » 2006 mesureront l'efficacité des différents dispositifs. Ainsi font l'objet d'un indicateur le taux de dispersion des maisons relais pensions de famille, le taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement, ou le coût moyen de la prise en charge d'une personne hébergée dans un centre d'hébergement d'insertion par type de prestation : hébergement d'insertion ; hébergement d'urgence.

Votre Rapporteur spécial considère que ces indicateurs sont appropriés et permettront à la fois de définir les meilleures pratiques de gestion des centres d'hébergement et d'agir avec plus de volontarisme, en coordination avec le ministère chargé du logement, pour améliorer la fluidité du dispositif par la sortie des personnes dont la situation a évolué favorablement.

B.— LA VOLONTE DE RESTAURER LE LIEN SOCIAL

Le programme 18 du plan de cohésion sociale prévoit un ensemble de mesures dont certaines, comme la conclusion de chartes territoriales de cohésion sociale ou la professionnalisation de la médiation, ne sont pas développées dans le présent rapport.

On mentionnera cependant le renforcement du rôle de pilotage des services déconcentrés, déjà initié dans le cadre de la réforme de l'État avec la création du pôle régional « cohésion sociale et santé publique », la mise en place des commissions pivots (de cohésion sociale). La mise en œuvre de la LOLF avec la systématisation des dialogues de gestion transversaux y participe également.

1.— Les pôles d'accueil en réseau sur les droits sociaux

Une amélioration de l'accueil et de l'information relative aux droits sociaux est escomptée avec la création de Pôles d'accueil en réseau sur les droits sociaux (PARADS) et le développement des lieux d'écoute pour les jeunes.

Pour les PARADS, un appel à projet, préparé dans le cadre d'un groupe de travail partenarial associant notamment les principales institutions concernées (CNAF, CNAM, CCMSA, UNCCAS) a été diffusé par circulaire aux préfets de région et de département, relayée par les grands opérateurs membres du groupe de travail national. En 2005, une enveloppe de **1 million d'euros** a permis le versement d'aides au démarrage à vingt pôles d'accueil ; une enveloppe équivalente est prévue en 2006 afin de poursuivre la mise en place de PARADS dans les départements qui en sont dépourvus.

2.— Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes

Les actions en faveur des jeunes sont, d'une part, celles impulsées par les DDASS et, d'autre part, les points d'accueil et d'écoute jeunes. L'ensemble des crédits ouverts pour ces actions en 2006 sera de **14,55 millions d'euros**.

Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) a fait l'objet d'une circulaire du 6 janvier 2005. La répartition régionale des crédits correspondant aux nouveaux PAEJ sur le territoire, soit 2,99 millions d'euros, a été réalisée dans le cadre de la directive nationale d'orientation 2005 transmise aux services déconcentrés à la mi-mars.

Ce sont 100 nouveaux PAEJ qui sont prévus en 2005 et financés à hauteur de 29.900 euros chacun ; le budget moyen d'un PAEJ étant de 108.000 euros, la création de ces structures nécessite la recherche locale de co-financements. Les crédits ont été plus particulièrement ciblés sur les régions dans lesquelles des départements ne disposent aujourd'hui d'aucun PAEJ et sur les départements d'outre-mer.

En 2006, sont prévus la création de 33 nouveaux PAEJ ou antennes (1 million d'euros), la consolidation des PAEJ ou des antennes existants et l'achèvement du programme de création 2005 sur les mesures nouvelles 2005 (2,99 millions d'euros) reconduites en 2006.

Les indicateurs suivants ont été retenus :

- le nombre de PARADS comportant au moins trois partenaires et s'appuyant sur l'expérience des usagers,
- le taux de satisfaction des usagers sur le caractère de guichet unique des PARADS,
- le nombre de chartes territoriales de cohésion sociale adoptées portant sur au moins 2 des 3 piliers du plan de cohésion sociale et avec au moins 3 partenaires, collectivité territoriale, État et autre partenaire.

C.– LES ACTIONS NATIONALES

1.– Les crédits du Fonjep

La dotation du Fonjep se trouve cette année inscrite au chapitre expérimental 39-03, action 3 (partielle) : elle s'élevait en loi de finances initiale pour 2005 à 26,79 millions d'euros dont 1,19 million d'euros au titre de la « réserve parlementaire ». La dotation prévue pour 2006 dans le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » est de 26,3 millions d'euros, soit une légère progression.

Cette dotation se décompose en deux catégories de dépenses.

Les crédits du Fonds de coopération pour la jeunesse et de l'éducation populaire, qui aident les associations à financer des personnels qualifiés pour les actions de terrain qu'elles mènent.

Le nombre de postes FONJEP financés par le programme s'élève à 1.690. Il est à noter que parmi ceux-ci, 665 sont affectés à des foyers de jeunes travailleurs et 414 à des centres sociaux. Chaque poste représente pour l'association bénéficiaire une aide de l'État dont le taux est de 7.320 euros. A ce coût, s'ajoutent des frais de gestion à la charge de l'État de 61 euros par poste.

Pour les années 2004, 2005 et 2006, les dépenses prévues au titre du FONJEP s'élèvent à **12,47 millions d'euros**. Ce montant est calculé sur des paramètres inchangés d'une année sur l'autre en termes de nombre de postes, de taux de financement et de frais de gestion.

2.- Les allocations et aides sociales

Les dépenses d'aide sociale de l'État sont des dépenses obligatoires constituées par les frais de séjour en établissement d'hébergement des personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe. Elles concernent également des prestations d'aide sociale telles que l'allocation compensatrice de tierce personne qui reste à la charge de l'État lorsqu'elle concerne des personnes sans domicile fixe.

Le nombre de personnes âgées et personnes handicapées sans domicile fixe à la charge de l'État connaît une légère diminution des effectifs en 2005 : 3.772 bénéficiaires contre 3.991 bénéficiaires en 2004.

Le montant des crédits alloués à ces dépenses en 2005, regroupés dans le cadre de l'expérimentation LOLF dans le programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale », est de **41 millions d'euros**, montant sera reconduit pour 2006.

Les crédits relatifs aux dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale financent l'allocation supplémentaire prévue au chapitre V du livre VIII du code de la sécurité sociale, lorsqu'elle est liquidée en complément d'un avantage principal payé par l'aide sociale de l'État. Le montant de la dotation pour 2005 est reconduit pour 2006 à hauteur de 500.000 euros.

D.- LES AUTRES ACTIONS LOCALES

Le dispositif d'urgence sociale « 115 » pour les personnes sans domicile fixe sera doté de 150 millions d'euros. On notera que l'allocation Logement temporaire (ALT), participe aussi à ce dispositif d'urgence sociale pour un montant de 40 millions d'euros.

L'appui social individualisé (ASI) est une mesure d'accompagnement social personnalisé et global destinée aux personnes rencontrant des difficultés de nature familiale, sociale, culturelle ou de santé qui font obstacle à leur insertion professionnelle ou à leur maintien dans l'emploi. Sa durée est de six mois renouvelables une fois. Son financement est en moyenne de 732 euros pour six mois.

Les prescripteurs de l'ASI sont l'ANPE ou les organismes sociaux. Dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi, l'ANPE est le principal prescripteur. Les opérateurs de l'ASI sont soit des associations généralistes du secteur social, de l'insertion par l'économique ou de la formation, soit des associations orientées vers des publics ciblés : jeunes, SDF, handicapés, détenus, toxicomanes, alcooliques.

Les données recensées par les DDASS font apparaître qu'en 2004, 100.000 personnes ont bénéficié de mesures d'insertion et d'accompagnement social (IAS), dispensées par 1.850 structures. L'IAS a connu une augmentation des bénéficiaires de 2 % par an depuis 2002. Dans 63 % des cas, les bénéficiaires ont suivi une mesure d'appui social individualisé.

Le public concerné connaît un cumul de difficultés : 27 % des personnes sont allocataires du RMI (dont 75 % sont suivis en ASI), 16 % sont handicapés et 15 % vivent dans une zone urbaine sensible (dont 76 % sont suivis en ASI). Un tiers des personnes suivies en ASI est au chômage depuis plus de trois ans. On observe un allongement de la durée de la mesure depuis 2000 : 46 % des mesures durent ainsi entre 4 et 6 mois, et 22 % durent entre 6 et 12 mois. L'accompagnement est assuré par une proportion grandissante de travailleurs sociaux tandis que le nombre de psychologues a fortement baissé. Depuis 1998, les performances de l'ASI se sont modifiées, portant autant sur l'insertion professionnelle (36 %) que sociale (37 %). Concernant l'insertion professionnelle, 22 % des personnes ont trouvé un emploi de plus de 6 mois, 19 % de moins de 6 mois.

Les crédits demandés pour 2006 s'élèvent à **40 millions d'euros**.

E.- LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

La politique en faveur des rapatriés a connu un essor nouveau depuis 2002 avec la mise en œuvre d'une politique active de mémoire, la création de l'allocation de reconnaissance pour les harkis et l'accélération du traitement des dossiers des rapatriés réinstallés.

L'action 4 qui comporte les crédits de la Mission interministérielle aux rapatriés bénéficie de **177,8 millions d'euros**, ce qui correspond à une mesure nouvelle de 114 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. L'objectif est ici d'achever dans les trois prochaines années le processus d'indemnisation et de reconnaissance.

1.- Les actions engagées en 2004 et 2005 en faveur des harkis

Depuis le 1^{er} janvier 2003, tous les harkis et veuves originaires d'Afrique du Nord âgés de 60 ans et plus ayant acquis la nationalité française avant le 1^{er} janvier 1973 et domiciliés dans un État de l'Union européenne – soit 11.600 personnes – bénéficient d'une allocation de reconnaissance versée tous les trimestres. Cette allocation qui constitue une véritable retraite complémentaire est exonérée de l'impôt sur le revenu et indexée sur l'évolution des prix à la consommation.

L'allocation s'élève à 1.830 euros par an depuis le 1^{er} janvier 2004.

En outre, les actions concernant les mesures logement, l'aide à la formation initiale et professionnelle au profit de ces publics ont été reconduites en 2004. Le dispositif d'accompagnement renforcé des enfants de rapatriés vers l'emploi a été complété par une circulaire du 15 mars 2004. De plus, de façon à favoriser l'emploi des jeunes diplômés (bac + 2), une convention a été signée entre la MIR, le FASILD et l'Institut du Mécénat Social relevant du groupe AXA, dans le but présenter directement aux entreprises adhérentes des jeunes diplômés par la Mission Interministérielle aux Rapatriés, avec l'appui des préfetures.

Le tableau ci-dessous retrace le bilan des actions engagées au cours de la période de 1999 à 2004 inclus.

**BILAN DES MESURES ADOPTEES ET DES ACTIONS ENGAGEES EN FAVEUR DES HARKIS
DE 1999 A 2004**

Actions	Nombre de dossiers
Rente viagère	6800 par an
Allocation de reconnaissance	11.200 par an
Aides au conjoint survivant	2.060 par an
Aides à l'habitat	7.500 sur la période
Aides à la formation initiale	4.500 par an
Aides à la formation professionnelle	4.800 sur la période
Insertions sur le marché du travail	24.500 sur la période

Le dispositif de désendettement des rapatriés installés dans une profession non salariée touche à sa fin : au 30 septembre 2005, 3.145 dossiers de désendettement ont été présentés à l'examen de la Commission nationale : 3138 ont été examinés, et 718 ont été reconnus éligibles.

2.- La mise en œuvre de la loi portant reconnaissance de la Nation

La loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés constitue l'aboutissement d'une démarche engagée par le Gouvernement depuis juin 2002. Sa mise en œuvre se traduit par les mesures suivantes :

– pour les anciens harkis et membres des forces supplétives :

dans le cadre de la loi, les bénéficiaires peuvent opter, soit pour une augmentation de l'allocation de reconnaissance portée au 1^{er} janvier 2005 à 2.800 euros par an, soit pour un maintien de l'allocation à son taux actuel avec versement d'un capital de 20.000 euros, soit enfin pour une sortie en capital de 30.000 euros. Le choix entre les trois options devait être effectué avant le 1^{er} octobre 2005 de façon à permettre une mise en paiement fin 2005 pour les personnes nées avant 1930, au premier trimestre 2006 pour celles nées entre 1930 et 1937, au premier trimestre 2007 pour celles nées après 1937.

Le coût global de ce dispositif est estimé à un peu plus de 600 millions d'euros pour le budget de l'État. Sur ce montant, c'est **100 millions d'euros qui seront versés en 2006.**

Le dispositif d'aides au logement mis en place par la loi « Romani » du 11 juin 1994 a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2009 par la loi du 23 février 2005. On rappellera que ce dispositif prévoit :

– une aide à l'acquisition de la résidence principale d'un montant de 12.196 euros.

– une aide à l'amélioration de l'habitat pouvant atteindre 7.622 euros.

– une aide exceptionnelle de l'État au titre du désendettement immobilier.

Par ailleurs, les enfants de harkis orphelins de père et de mère ou les Pupilles de la Nation enfants d'anciens supplétifs, de nationalité française et ayant fixé leur domicile dans un État de la Communauté européenne, bénéficieront d'une allocation de 20.000 euros répartie en parts égales entre les membres d'une même famille.

Une dépense de **6 millions d'euros** au titre de ce plan est prévue en 2006.

L'article 11 de la loi du 23 février 2005 a prévu qu'un rapport faisant état de la situation sociale des enfants d'anciens supplétifs de l'armée française et assimilés recensant les besoins de cette population en termes de formation, d'emploi et de logement soit remis au Parlement un an après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le travail préparatoire à ce rapport est en cours, en liaison avec les préfetures et les inspections générales des affaires sociales et de l'administration. Le rapport devrait être remis au parlement au cours du premier trimestre 2006.

– *pour les rapatriés bénéficiaires des lois d'indemnisation :*

la loi prévoit de restituer aux rapatriés d'Algérie, du Maroc et de Tunisie, à partir de 2005, les sommes prélevées sur les certificats d'indemnisation au titre de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 et de l'article 3 de la loi du 2 janvier 1978.

Cette mesure, dont le coût global est estimé à 311 millions d'euros répartis sur quatre exercices de 2005 à 2008, devrait concerner plus de 90.000 bénéficiaires. La dépense 2005 devrait être de 39 millions d'euros et celle de 2006 de **61,8 millions d'euros.**

– pour les exilés ayant du quitter leur activité professionnelle dans le secteur privé :

L'apurement des dossiers de désendettement des rapatriés réinstallés dans des professions non salariées doit s'achever, selon les instructions données par le Gouvernement, avant la fin de l'année 2006. Pour 2006, la dépense sera de **10 millions d'euros**.

3.– Les suites données au rapport DIEFENBACHER de 2003

La Mission interministérielle aux rapatriés ainsi que la Direction générale de l'action sociale ont présenté le bilan des mesures prises conformément aux préconisations du rapport de notre collègue. Les mesures prises à partir de 2004 ont été les suivantes :

– la gestion de l'ensemble des dossiers de retraites des rapatriés a été transférée en 2005 au Service central des rapatriés (Agen) ;

– tout le contentieux d'accès aux dispositifs rapatriés (loi de 1961) hors indemnisation et réinstallation a été regroupé au Service central des rapatriés ;

– l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre gère complètement le dispositif de l'allocation de reconnaissance prévu par la loi du 23 février 2005 ;

– la restitution des sommes prélevées au titre de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 a été mise en place par l'ANIFOM.

Enfin, la Mission Interministérielle aux Rapatriés a pour objectif le traitement de l'ensemble des dossiers des réinstallés dans une profession non salariée d'ici la fin 2006, objectif qui semble presque rempli.

CHAPITRE III : LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA FAMILLE

Les crédits destinés à la politique de la famille devraient représenter en 2006, 1.102,90 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de 43 millions d'euros (4 %) par rapport à 2005 où ils représentaient 1.060,57 millions d'euros.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits dans le cadre du programme « actions en faveur des familles vulnérables » :

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
N° et intitulé de l'action / sous-action		
01 Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	23.053.149	23.053.149
02 Soutien en faveur des familles mono- parentales	875.000.000	875.000.000
03 Protection des enfants et des familles	204.846.851	204.846.851
Total	1.102.900.000	1.102.900.000

La première action devrait représenter un montant de 18,18 millions d'euros. Elle vise à soutenir :

– les budgets opérationnels de programme régionaux (conseil conjugal et familial, médiation familiale, soutien à la parentalité ainsi que diverses actions en faveur de la famille) : 14,2 millions d'euros ;

– le dispositif des maisons des adolescents : 2,5 millions d'euros ;

– le soutien à des actions en faveur de la jeunesse, notamment l'accompagnement à la scolarité, ainsi que le dispositif des points d'informations familles : 1,48 million d'euros.

La deuxième action comprend essentiellement la prise en charge de l'allocation de parent isolé. Les crédits s'élèvent à 875 millions d'euros, soit 12,2 millions d'euros supplémentaires par rapport aux crédits votés pour 2005.

Votre Rapporteur spécial souligne que l'important dispositif de l'allocation parent isolé sera rénové, au vu de l'expérience, pour privilégier une démarche d'insertion et faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires.

La troisième action concerne des actions de protection des enfants et des familles, qui comprennent notamment les crédits consacrés à la tutelle et à la curatelle d'État.

On trouve donc au titre de cette troisième action en premier lieu 11,81 millions d'euros pour les organismes nationaux (5,72 millions d'euros), l'agence française de l'adoption et les organismes autorisés pour l'adoption (4 millions d'euros) et du GIP Enfance maltraitée (1,91 million d'euros), auxquels s'ajoutent le financement des actions de lutte contre les dérives sectaires pour 180 000 euros.

L'année 2006 verra en effet l'entrée en fonction de l'agence française de l'adoption pour aider les familles dans leurs démarches : il serait souhaitable qu'elle puisse fonctionner dès le début de l'année 2006, ayant été retardée par le gel de crédits au titre de la régulation.

En second lieu, les crédits consacrés à la tutelle et à la curatelle d'État prévus au présent projet qui s'élèvent à 197,9 millions d'euros, soit 27,7 millions supplémentaires par rapport aux crédits initiaux votés pour 2005 (170,2 millions d'euros).

Il semble qu'il ait été particulièrement pris en considération les préconisations de la Mission d'information sur la LOLF par les responsables du programme.

Les quatre indicateurs envisagés pour les objectifs « Contribuer à l'éducation affective et sexuelle des adolescents », « Favoriser le maintien des relations entre enfants et parents en cas de rupture conjugale conflictuelle en développant le recours à la médiation familiale », « Permettre dans de bonnes conditions l'adoption d'enfants ayant besoin d'une famille » et « Mieux repérer et mieux prendre en charge les situations d'enfants relevant de la protection de l'enfance » sur lesquels la mission avait émis un avis défavorable ont été supprimés ou modifiés.

L'objectif « Garantir un minimum de ressources aux familles monoparentales en situation précaire et favoriser leur insertion », que la mission préconisait de supprimer, a été maintenu, l'administration tenant à prendre en compte la dimension essentielle du minimum social qu'est l'allocation de parent isolé, qui a effectivement pour objet de garantir aux familles monoparentales un minimum de ressources pendant une durée limitée.

En revanche, l'indicateur relatif à « l'écart entre le revenu moyen des familles monoparentales vivant sous le seuil de pauvreté et le seuil de pauvreté avant et après perception de l'allocation de parent isolé » a été supprimé comme le préconisait la mission. Un nouvel indicateur sur le devenir des allocataires de l'API a été introduit permettant de suivre notamment le basculement des bénéficiaires de l'API à leur sortie vers le RMI, plutôt qu'un indicateur portant sur le seul taux de sortie de l'API comme proposé par la mission.

L'indicateur « Nombre et proportion d'enfants à « particularités » adoptés » a été maintenu. Il n'est pas disponible à ce stade, mais pourra être obtenu à compter de 2006.

I.- LES DEPENSES DE TRANSFERT

Les principales mesures prises en faveur de la famille figurent dans le projet de loi de finances de la sécurité sociale ou dans les mesures fiscales du projet de loi de finances.

Le projet annuel de performance comporte une évaluation pour 2006 des dépenses fiscales contribuant au présent programme. Les dépenses dont c'est l'objet principal s'élèvent à 5.180 millions d'euros. Les dépenses qui contribuent au programme sans que ce soit leur objet principal s'élèvent à 2.875 millions d'euros.

Demeurent à la charge de l'Etat essentiellement des dépenses de transfert, soit principalement l'allocation de parent isolé et les dépenses liées à la protection juridique des majeurs.

A.- L'ALLOCATION DE PARENT ISOLE

La volonté d'accompagner les bénéficiaires dans le retour à l'emploi conduit à estimer en légère baisse le nombre des bénéficiaires de l'allocation : 181.000 bénéficiaires prévus contre 195.000 en 2005. Le montant moyen mensuel de l'allocation étant réévalué à 404 euros, la dépense prévue est évaluée à **875 millions d'euros**, soit 12,2 millions d'euros supplémentaires par rapport aux crédits votés pour 2005.

EVOLUTION DE DEPENSES DE L'API

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépense totale	721,16	752,65	794,81	832,16	770	863	875

Il est souhaitable, comme veut le faire le Gouvernement, d'engager une démarche volontariste pour accroître l'employabilité des bénéficiaires de ce dispositif, et leur permettre de retrouver un emploi. Une mesure d'accès prioritaire à un système de garde des enfants, par exemple, doit être mis en œuvre, afin que les allocataires ne demeurent pas trop longtemps éloignés du marché du travail. Votre Rapporteur spécial regrette que l'indicateur proposé par la Mission LOLF, visant à mesurer la sortie des bénéficiaires vers l'emploi, et non seulement vers le RMI, n'ait pas été retenu.

B.— LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS EN ATTENTE DE REFORME

Actuellement, plus de 600.000 personnes (soit 1 % de la population française) se trouvent sous un régime de protection juridique, hors tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA). Près de la moitié de ces mesures est confiée par le juge à la famille et parmi les mesures exercées par des tiers, 48 sont déferées à l'État. Le taux de croissance de ces mesures est d'environ 8 % par an. La cause de cette inflation des mesures est liée aux évolutions de la population (vieillesse, précarité et exclusion), notamment. Le coût total du dispositif est estimé à 450 millions d'euros, dont près de 20 % assuré par les prélèvements sur les ressources des majeurs protégés.

1.— La croissance continue du coût des tutelles et curatelles depuis 1992

Le coût du dispositif des tutelles et curatelles d'État ne cesse de croître depuis 1992, sans véritable maîtrise des flux et sans réelle amélioration de la qualité du service rendu. Au 31 décembre 2004, le nombre de mesures de tutelles et curatelles d'État s'élève à 178.747, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à 2003. Cette augmentation du nombre de mesures n'est pas suivie d'un accroissement significatif des crédits ouverts au budget de l'État. Ainsi pour 2005, les crédits alloués, soit 170 millions d'euros, ne permettront pas de financer l'intégralité des besoins, et ceux-ci ne devraient être couverts, pour les départements en dehors du champ de l'expérimentation, qu'à hauteur de 60 % environ.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits consacrés à la tutelle et à la curatelle d'État depuis 2001, et indique le nombre de personnes concernées au 31 décembre de chaque année.

Tutelle et curatelle d'État	2001	2002	2003	2004
Nombre de mesures au 31 décembre	139.768	153.207	164.645	178.747
Augmentation nette du nombre de mesures	14.227	13.439	11.438	14.102
Crédits délégués (LFI N+ LFR N-1 + Fonds de concours) <i>(en millions d'euros)</i>	127,02	135,6	128,5	145,4

Les crédits consacrés à la tutelle et la curatelle d'État en 2005 s'élèvent à 170,2 millions d'euros, soit une augmentation de 24,8 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2004, soit 145,4 millions d'euros.

Pour 2006, il est prévu au projet de loi de finances initiale une ouverture de crédits de 197,9 millions d'euros, soit 27,7 millions d'euros supplémentaires par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2005.

Les deux postes de dépenses, API et protection juridique, génèrent une dette d'année en année, dont le montant figure dans le tableau suivant.

DETTES CUMULEES SUR LES CRÉDITS DE LA FAMILLE AU 31 DÉCEMBRE 2004

(en millions d'euros)

Tutelle et curatelle d'État	24,83	Dette contractée envers des organismes publics et privés agréés
Remboursement de l'allocation de parent isolé	169	Dette contractée envers la Caisse nationale d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole.

Source : ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées.

La première dette a régressé de 10 millions d'euros. La seconde a diminué quelque peu (de 300.000 euros) malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation. Le ministère a entrepris une étude sur le coût moyen de l'API et les raisons de son évolution, dans le cadre des audits demandés sur les minima sociaux. Il attend des mesures d'activation prises que la gestion pour 2005 génère une dette moins importante que celle des années précédente.

2.– Une expérimentation prépare la réforme du dispositif

Dès 2004, la réforme du financement du dispositif a été engagée. En effet, la loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance prévoit dans son article 17 une expérimentation de nouvelles modalités de financement des mesures de tutelle. Il s'agit d'une dotation globale de fonctionnement versée aux services tutélaires, remplaçant le financement sous forme de mois-mesures. L'expérimentation, débutée en 2004 dans 10 départements et aujourd'hui étendue à 27 départements, était prévue pour une période de deux ans à l'issue de laquelle un rapport doit être présenté au Parlement. Ce rapport est en cours de transmission. En 2005, il a été décidé de prolonger l'expérimentation d'un an afin de rendre le nouveau dispositif plus opérationnel et afin que les partenaires s'y adaptent – il s'agit des associations, des services déconcentrés de l'État et des organismes finançant les TPSA.

Le projet de réforme vise à ce que puissent être enfin appliqués les principes fondateurs de la loi du 3 janvier 1968 (nécessité, subsidiarité et proportionnalité des mesures). Il comporte trois volets : juridique, social et financier. La première relève essentiellement de la Chancellerie (modification du code civil) et les deux autres du ministère chargé de la famille.

Le nouveau système de financement se caractériserait par un système unique de prélèvement sur les revenus des majeurs homogène et équitable (impliquant un financement public pour les gérants de tutelle privés. Le principe de ce financement a été acté mais les modalités restent à déterminer et par une allocation de la rémunération publique rationalisée et objectivée. Cette allocation sous forme de dotation globale permettra, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire, d'apprécier de manière plus précise l'activité et les besoins réels des services et d'allouer les ressources de façon plus équitable sur

tout le territoire, la dotation globale de financement (D.G.F.) permettant de calibrer l'enveloppe financière en fonction des prestations délivrées. Ce mode de financement sera adopté sous réserve de résultats probants d'une expérimentation. Celle-ci a été lancée dans dix départements en janvier 2004 et élargie à 16 départements en 2005.

La réforme devrait permettre de maîtriser l'évolution de la dépense publique : le coût pour les financeurs publics serait de 395 millions d'euros en 2006 au lieu de 409 millions d'euros à dispositif constant, et pour 2010 de 450 millions d'euros au lieu de 532 millions d'euros, soit une croissance de 15 % au lieu de 28 %. Toutefois, la répartition entre financeurs publics serait favorable aux organismes de sécurité sociale (de 156 à 40 millions d'euros), au détriment de l'État (dont la charge passerait en 2006 de 196 à 291 millions d'euros).

Le projet de loi est en cours de finalisation. Il pourrait être soumis au Parlement et voté en 2006 pour une mise en œuvre envisagée au 1^{er} janvier 2007.

II.- LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

Les interventions de l'État apparaissent ici résiduelles ; parmi elles, les crédits non déconcentrés se limitent à moins du quart des moyens mis en œuvre.

La politique du ministère en matière d'enfance maltraitée vise à faciliter la coordination des différents acteurs concernés (autres ministères, départements, associations), à développer la prévention et à améliorer les conditions de prise en charge des enfants victimes de mauvais traitements. Dans le respect du partage des compétences issues de la décentralisation, l'État exerce sa responsabilité de garant de l'égalité de traitement des usagers devant les politiques publiques d'aide sociale.

Au niveau local, l'enjeu pour les conseils généraux est, de la même façon, de mieux connaître les situations de détresse en amont pour mieux mobiliser les dispositifs de prévention.

Les montants demandés pour 2006 au titre du programme en faveur des familles vulnérables (Action 1 accompagnement des familles dans leur rôle de parents et Action 3 protection des enfants et des familles, abstraction faite des crédits concernant les tutelles et curatelles d'État) se montent à **30 millions d'euros**.

Sur cette somme, 11,81 millions d'euros pourraient être ainsi répartis :

- organismes nationaux : 5.729.815 euros
- GIP enfance : 1.910.000 euros
- agence française de l'adoption : 4.000.000 euros
- lutte contre les dérives sectaires : 180.000 euros.

La ventilation des 18,18 millions d'euros restants est prévue comme suit :

- budgets opérationnels de programmes régionaux : 14.200.000 euros
- maisons des adolescents : 2.500.000 euros
- soutien à des actions en faveur de la jeunesse, notamment l'accompagnement à la scolarité, ainsi que le dispositif des points d'informations familles : 1.480.185 euros.

A.– LES INTERVENTIONS A L'ECHELON CENTRAL

Les actions intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance bénéficieront de **2,87 millions d'euros** de crédits : ils sont mobilisés au profit des associations intervenant dans le domaine couvert par l'action.

Par ailleurs 4 millions d'euros sont prévus pour le financement en 2006 de **l'agence française de l'adoption** créée par la loi du 4 juillet 2005 afin de développer, organiser et faciliter les adoptions internationales, ainsi que pour le soutien financier des organismes autorisés pour l'adoption.

1.– L'action du GIP Enfance maltraitée

Ces interventions incombent à deux acteurs essentiels : **le GIP Enfance maltraitée** qui gère le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) et l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) – qui associe les ministères concernés par la protection de l'enfance, les conseils généraux et des associations.

Ces opérateurs bénéficieront de 1,9 million d'euros en 2006.

Les objectifs d'amélioration sont, pour **le SNATEM**, l'extension aux départements de Martinique et de Guadeloupe dans le prolongement de l'extension réalisée à la Réunion et en Guyane en 2003 ; l'augmentation du nombre d'appels d'utilisateurs reçus, notamment la nuit ; l'augmentation du nombre de consultations du site internet, et enfin, l'augmentation du nombre d'informations transmises aux conseils généraux pour évaluer la situation des enfants et leur protection.

L'ONED fait une analyse du système français de protection de l'enfance et formule de nombreuses propositions au regard de la coordination des professionnels de terrain et de leur formation ; la cohérence des interventions de l'État et du rapprochement des données chiffrées concernant l'enfance en danger.

L'État et les conseils généraux contribuent à parts égales au fonctionnement du GIP Enfance Maltraitée et ont versé conjointement 2,8 millions d'euros ⁽¹⁾ en 2004, et 3,8 millions d'euros en 2005.

2.– Le centre national d'information et de documentation des femmes et des familles

En 2002, une première convention financière pluriannuelle (2002 à 2004) avait été signée avec le CNIDFF pour conforter le financement de l'activité de tête de réseau du CNIDFF à hauteur de 1,10 million d'euros par an. Puis cette convention a été reconduite, au même montant, pour la période 2005-2007. Au 1^{er} janvier 2004, le CNIDFF employait 22 ETP salariés.

Le soutien financier du Service des droits des femmes et de l'égalité représente environ la moitié du budget général du CNIDFF qui reçoit des financements d'autres ministères et des contributions de divers organismes pour des prestations commanditées.

Enfin, la coordination du réseau national des Centres d'information sur les droits des femmes (CIDF) qu'assure le CNIDFF comporte la professionnalisation des personnels des Bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE), qui s'inscrit dans les objectifs d'intervention du Fonds social européen (FSE). A ce titre le CNIDFF peut prétendre au versement de crédits du Fonds social européen de 152.449 euros par an.

Le CNIDFF devrait recevoir une subvention du service des droits des femmes et de l'égalité (1,1 million d'euros) et du ministère de la Santé et des solidarités (180.000 euros)

3.– Le Défenseur des enfants

Le Défenseur des enfants a été institué par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000. La loi a été complétée par celle du 22 janvier 2002 pour les collectivités d'outre-mer et du 18 mars 2003 pour étendre les pouvoirs du Défenseur. M^{me} Claire Brisset, nommée « *Défenseure des enfants* » le 3 mai 2000 pour six ans, achève prochainement son mandat.

L'article 12 de la loi prévoyait l'inscription des crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission au budget du Premier ministre. Il s'agit en effet d'une autorité indépendante chargée de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant. Elle reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant. La saisine directe est une originalité par rapport au Médiateur de la République. Cette saisine peut même être effectuée *via* l'Internet.

(1) auxquels se sont ajoutés 400.000 euros suite à la création de l'ONED, financés uniquement par l'État l'année 2004, date de création.

L'institution a connu une forte montée en puissance des requêtes individuelles ces deux dernières années : elles ont progressé de 25 % en 2004, puis de 30 % en 2005. Les dossiers traités se sont élevés au nombre de 1.860 sur un an pour la période allant de juillet 2004 à fin juin 2005. Ce nombre, on peut le souligner, est beaucoup plus élevé que les celui des dossiers auxquels doit pour le moment faire face la HALDE.

Pourtant, l'institution dispose d'un personnel restreint : 24 collaborateurs au siège parisien, dont 10 sont mis à disposition ou détachés et 14 contractuels, ainsi que d'une équipe de 42 correspondants territoriaux. Ces « relais » ne perçoivent qu'une indemnité de 370 euros par mois et sont donc quasi bénévoles ; il s'agit d'enseignants, de fonctionnaires de la P.J.J., de pédiatres et de travailleurs sociaux souvent à la retraite. Leur présence sur le terrain est indispensable, car ils ont pour tâche de rencontrer l'enfant et sa famille et de transmettre l'ensemble des éléments de contexte utiles.

Seul l'emploi du Défenseur était indiqué dans le rattachement aux crédits des Services généraux du Premier ministre. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le rattachement actuel du Défenseur des enfants au programme Soutien, choix qui manque de visibilité : un rattachement au programme Familles vulnérables serait plus logique. L'année 2006 pourrait permettre de prendre la mesure des avantages et des inconvénients de l'actuel rattachement, pour éventuellement le faire évoluer à l'avenir, s'il y a lieu.

Le présent projet de loi prévoit de reconduire en 2006 la dotation de l'institution, soit 1,907 million d'euros.

Votre Rapporteur estime que le Défenseur des enfants est une institution aujourd'hui indispensable dont notre pays peut s'honorer ; et qui a bénéficié dynamisme de la première titulaire de la fonction qui a réussi à donner visibilité et autorité à cette institution.

Il faut souligner néanmoins que son budget, hors personnel et charges, se limite à 200.000 euros, et que sa stagnation rendra la gestion plus difficile, alors que le loyer de l'institution, de 300.000 euros par an, doit progresser de 5 % en 2006, ainsi que le poste des dépenses de personnel. La Défenseure souhaiterait par ailleurs pouvoir recourir à une dizaine de correspondants locaux supplémentaires, demande qui ne peut qu'être approuvée.

Dans ces circonstances contraintes, il conviendrait de soutenir cette institution qui sait faire montre de son utilité avec des dépenses mesurées en l'accueillant dans des locaux relevant du patrimoine immobilier de l'État.

Le Défenseur fera l'objet d'un BOP qui doit être élaboré. Il serait souhaitable que **des objectifs de performance soient également construits** pour son action, assortis de quelques indicateurs, peu nombreux, portant sur les délais de traitement des dossiers, le nombre de dossiers traités par agent, ainsi qu'un indicateur permettant d'apprécier l'évolution qualitative du traitement des dossiers, car le Défenseur, institué il y a bientôt six années, peut à présent tirer enseignement du travail effectué.

B.— LES ACTIONS MENEES A L'ECHELON DECONCENTRE

Lors de la conférence de la famille du 29 avril 2003, il a été décidé de créer des lieux d'information, de conseil et d'orientation ayant pour objectif de favoriser l'accès des familles à l'information et de simplifier ainsi leurs démarches quotidiennes. Après une période d'expérimentation menée au premier semestre 2004 avec quinze sites pilotes, le dispositif a été généralisé sur l'ensemble du territoire. L'appel à projet lancé en septembre 2004 a abouti à la labellisation de 234 « Point Info Famille ». La campagne de labellisation a été poursuivie sur l'année 2005. Environ 270 projets ont été recensés.

Les crédits déconcentrés inscrits en loi de finances 2005 au chapitre 46.34 article 20 du ministère de la santé et des solidarités s'élèvent à 18,19 millions d'euros et à 18,18 millions d'euros hors réserves parlementaires. Au sein de cette dotation, 2 millions d'euros affectés à la mise en place des **maisons des adolescents** et 16,19 millions d'euros aux dépenses en faveur du **soutien à la fonction parentale et aux familles**. Ce dernier montant est délégué aux services déconcentrés afin de financer des actions de conseil conjugal et familial, de **médiation familiale**, notamment. Enfin, 2 millions d'euros sont prévus pour le soutien à des actions en faveur de la jeunesse, notamment l'accompagnement à la scolarité, ainsi que pour le dispositif des points d'informations familles.

Ces actions bénéficieront de **20,18 millions d'euros** de crédits pour 2006.

CHAPITRE IV : LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES DEPENDANTES

Le programme « Handicap et dépendance » concerne les actions et politiques conduites en direction des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes. Les 6 actions comportent 7 objectifs assortis de 13 indicateurs de performance.

Ce programme est doté de 7.860,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7.848,49 millions d'euros en crédits de paiement. Il voit sa dotation progresser de 6,4 %.

Cette progression résulte d'une part, de la prise en compte de la progression des dépenses et, d'autre part, du volontarisme manifesté par le Gouvernement en faveur de la création de places dans le cadre du programme pluriannuel 2005-2007, qui connaît une montée en puissance en 2006.

En effet, l'année 2006 sera celle de la pleine mise en œuvre de la loi sur le handicap votée le 11 février 2005, pour laquelle près de 80 décrets d'application sont en cours de rédaction et devraient être signés avant la fin de l'année. On rappellera que la loi poursuit deux objectifs : permettre la compensation du handicap avec la nouvelle prestation individualisée et la participation des personnes handicapées à tous les aspects de la vie sociale (accessibilité aux bâtiments, accès à l'emploi, aides techniques, financières et humaines).

En outre, une mesure nouvelle de 110 millions d'euros permettra la création de 2.500 places en centres d'aide par le travail.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits au sein du programme :

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
N°et intitulé de l'action / sous-action	Total	Total
01 Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	13.824.470	13.824.470
02 Incitation à l'activité professionnelle	2.229.570.000	2.229.570.000
03 Ressources d'existence	5.491.495.153	5.491.495.153
04 Compensations des conséquences du handicap	93.925.235	91.049.235
05 Personnes âgées	26.577.378	16.975.378
06 Pilotage du programme	5.576.069	5.576.069
Total	7.860.968.305	7.848.490.305

Le programme intègre un changement de périmètre : les crédits de garantie de ressources des travailleurs handicapés, auparavant gérés par le ministère de l'Emploi, sont intégrés dans le programme « Handicap et dépendance » et dans le budget des ministères des solidarités. Ils font l'objet d'une augmentation de 20 millions d'euros pour être portés à 980 millions d'euros, cela pour tenir compte de l'augmentation des travailleurs handicapés susceptibles de bénéficier de cette aide complétant leur rémunération.

Les crédits en faveur des personnes âgées avaient connu une baisse de 8,6 % à périmètre constant en 2005, année pour laquelle les dépenses d'intervention s'élèvent à 17,54 millions d'euros. Pour 2006, les crédits de paiement pour l'action 5 « personnes âgées » se limitent à 16,97 millions d'euros, soit une nouvelle baisse de 3 %.

Certaines préconisations de la Mission parlementaire d'information sur la LOLF ont été prises en compte. Parmi les indicateurs concernant l'insertion professionnelle, celui sur la participation au marché du travail a été supprimé. Celui relatif au taux de chômage des travailleurs handicapés a été maintenu ; ses éléments seront fournis par la DARES.

L'indicateur critiqué de l'évolution du nombre de personnes vivant à domicile a été abandonné. Toutefois, dans le cadre de l'action 4 « compensation », un indicateur permet de mesurer l'écart entre l'offre et la demande en matière de services d'accompagnement à domicile, répondant donc à la suggestion d'une mesure des personnes accompagnées dans la vie autonome.

Certains indicateurs suggérés pour l'action 5 « personnes âgées » n'ont pu être retenus, le nombre d'indicateurs étant déjà élevé pour cette action, en outre, le taux de prise en charge des personnes âgées demeurant dans leur famille paraît assez complexe à renseigner.

L'indicateur relatif à l'écart entre l'offre et la demande de places de Soins infirmiers à domicile (SSIAD) pour personnes âgées pourra éventuellement être ajouté, sur la même base que les indicateurs mentionnés dans l'action 4 pour les personnes handicapées.

Cependant, dans leur ensemble, ces indicateurs ne portent que sur certains aspects de la politique en faveur des personnes dépendantes, et devraient être améliorés. Les indicateurs portant sur la créations de places ayant été écartés par le ministère du Budget, **il serait néanmoins souhaitable de disposer, en annexe au « bleu » d'un indicateur de contexte et de moyens pour mesurer les progrès réalisés et les retards.**

En outre, **des indicateurs plus larges sur la mise en œuvre de la politique de l'État à l'égard des personnes dépendantes devraient être ajoutés.** En effet, même si la mise en œuvre des mesures est décentralisée, l'État garde un rôle de pilotage important à travers sa tutelle sur la CNSA et la CNAV et l'impulsion qui transmet pour l'action locale.

En revanche, l'indicateur portant sur le nombre de personnes dépendantes (par rapport aux prévisions) relève de la pure statistique et n'est guère utile à la mesure de la performance.

I.- L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPEES

La mesure de l'effort réalisé suppose de prendre en compte les différents financements prévus soit :

- 475 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances ;
- 315 millions d'euros au titre de l'assurance maladie ;
- 82,5 millions d'euros de crédits équivalant à la contribution CNSA pour les établissements accueillant des handicapés ;
- la dépense qui sera effectuée par la CNSA dans le cadre de la prestation de compensation, évaluée à 550 millions d'euros.

Le total de ces dépenses s'élève à 872,5 millions d'euros et 1372,5 millions d'euros en tenant compte de la prestation de compensation. Elles étaient de 855 millions d'euros en 2005. De façon globale, la dépense publique en faveur des personnes handicapées et dépendantes représente 43,011 milliards d'euros en 2005. En 2006, la dépense fiscale en faveur des personnes handicapées et dépendantes, dont l'objet principal contribue au programme est évaluée à 3,55 milliards d'euros, et la dépense fiscale au sens plus large à 3,9 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales consacrées au handicap et à la dépendance sont précisées de façon exhaustive dans le projet de performance pour 2006. Elles prennent pour la première fois en compte de très nombreuses réductions d'impôt, abattements et exonérations qui n'étaient pas recensées à ce titre les précédentes années. Aussi la corrélation entre les dépenses fiscales pour 2005 et celles prévues et évaluées pour 2006 est-elle impossible.

Les dépenses dont l'objet principal contribue au programme s'élèveront à 3,55 milliards d'euros ; les dépenses contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal s'élèveront à 3,99 milliards d'euros.

Pour les collectivités territoriales, les exonérations représenteraient 148 millions d'euros.

Les personnes handicapées percevant une aide financière sont recensées par nature d'aide perçue. Ainsi il est possible de connaître le nombre d'aides versées par les caisses d'allocation familiale d'une part et par l'aide sociale départementale d'autre part.

Les évolutions constatées entre 2001 et 2004 sont les suivantes.

Pour les adultes handicapés, l'**AAH**, tous régimes (métropole + DOM) confondus, a été versée en 2004 à 786.099 personnes. Ce nombre a progressé de 2,6 % en 2004 par rapport à l'année.

Le **complément d'AAH** a été versé en 2004 à 162.350 personnes soit une augmentation de 3,7 % par rapport à 2003.

L'**ACTP** (allocation compensatrice pour tierce personne) versée aux adultes handicapés de moins de 60 ans, a concerné, en 2004, 106.902 personnes soit une progression de 4,3 %.

Globalement, l'aide sociale départementale a concerné 226.963 adultes handicapés en 2004, soit une hausse des bénéficiaires de 4,8 % entre 2003 et 2004 et de 16,7 % sur la période 2000-2004.

On notera une augmentation importante du nombre de personnes prises en charge par un accueil chez des particuliers : elles augmentent de 11 % entre 2003 et 2004 et de 23,8 % entre 2000 et 2004. De même, l'accueil de jour a progressé de 11,2 % entre 2003 et 2004 et de 52,3 % entre 2000 et 2004. Ainsi le nombre d'adultes handicapés accueillis chez des particuliers en 2004 est de 4.093 et en accueil de jour 12.979.

Les aides aux enfants handicapés sont l'**AES** et l'**APP** ; elles sont versées par la **caisse d'allocations familiales**.

En 2004, 131.991 familles ont perçu l'**AES** pour un enfant handicapé, soit 4,7 % de plus qu'en 2003. En 2004, 3.654 familles ont perçu l'**APP** (allocation de présence parentale) ce nombre a augmenté de 7,6 % par rapport à 2003.

II.- L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPES

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) garantit un revenu minimal à toute personne âgée d'au moins 20 ans reconnue comme handicapée par une commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) et qui ne peut prétendre à un avantage vieillesse ou d'invalidité ou à une rente d'accident du travail au moins égal à l'AAH.

A.- L'ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION

Le nombre de bénéficiaires de l'AAH et son coût global ont évolué comme suit depuis 2000 :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES DOTATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de bénéficiaires	668.000	694.000	712.000	732.000	753.000	766.500	786.000
Évolution en %	2,9	3,9	2,6	2,8	2,9	1,8 %	2,6 %
Dotations budgétaires (exécution)	3.565,63	3.776,01	4.024,65	4.097,07	4.427,72	4.526,34	4.661,42
Évolution en %	4,6	5,9	6,6	1,8	8,1	+ 2,2 %	+ 3%

Source : ministère de la Santé et de la Protection sociale

L'allocation progresse a un rythme régulier depuis 1994 ; elle a progressé de 38 % en termes réels entre 1994 et 2003, soit 3,6 % en moyenne annuelle sur la période.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'AAH DEPUIS 2000 (CHAPITRE 46-35 ARTICLE 40)

en millions d'euros

Année	LFI	Loi de finances rectificative	Total
2000	3.895,07	129,58 ⁽¹⁾	4.024,65
2001	4.046,00	51,07	4.097,07
2002	4.277,72	150,00	4.427,72
2003	4.526,34		4.526,34
2004	4.661,42	101,364	4.762,784
2005	4.846,68		4.846,68
PLF 2006	5.186,87		5.186,87

Plusieurs facteurs expliquent l'évolution des crédits budgétaires relatifs à l'AAH. D'une part, le montant de la prestation a augmenté sur l'ensemble de la période : il était de 545,13 euros en 2000 et est passé à 599,49 euros au 01.01.2005) ; de même augmente le complément d'AAH égal à 16 % de l'AAH à taux plein.

D'autre part, le nombre des bénéficiaires s'est accru chaque année. Le nombre de demandes d'allocation aux adultes handicapés adressées chaque année aux COTOREP n'a cessé de croître au cours des dernières années. Il est ainsi passé de 242.086 en 1996 à 341.774 en 2004 sur l'ensemble de la France, soit une croissance moyenne annuelle de 4,4 %.

En outre, les durées d'ouverture du droit à l'AAH par les COTOREP sont relativement longues (5 ans en moyenne). Le stock de bénéficiaires de l'AAH subit donc une pression à la hausse, liée en particulier à la forte croissance du nombre d'accords il y a quelques années et aux durées d'attribution longues qui en prolongent les effets. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'AAH en fin d'année est-il passé de 631.000 en 1996 à 786.000 fin 2004, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 2,8 % entre 1996 et 2004, avec un pic de 3,8 % en 1999.

Enfin, il convient de noter que 63,8 % des allocataires perçoivent une AAH à taux plein, ce qui témoigne de l'absence de ressources propres des intéressés. Cette situation s'explique par la situation de ce public au regard de l'emploi.

(1) Y compris décret de virement.

B.— LA DOTATION POUR 2006

La dotation inscrite dans le présent projet de loi s'établit globalement pour l'AAH à 5.186,87 millions d'euros.

Le complément d'allocation aux adultes handicapés est prévu par la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la sécurité sociale (devenu l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale). Il est attribué aux personnes présentant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, bénéficiant d'une AAH à taux plein ou d'une AAH à taux différentiel en complément d'un avantage d'invalidité, de vieillesse ou d'une rente accidents du travail et disposant d'un logement indépendant et percevant, à ce titre, une aide personnelle au logement.

Le montant mensuel du complément est fixé à 16 % du montant mensuel de l'AAH. Il évolue dans les mêmes conditions que l'AAH. Ainsi, ce complément, égal à 94,04 euros au 1^{er} janvier 2004, a été revalorisé au 1^{er} janvier 2005 comme l'AAH, soit de 2 %, portant ainsi son montant mensuel à 95,92 euros. Au 31 décembre 2004, 161.258 ⁽¹⁾ allocataires ont bénéficié du complément d'AAH pour un coût de 188,46 millions d'euros.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a supprimé le complément d'AAH. Il peut être remplacé, depuis le 1^{er} juillet 2005, par le complément de ressources, égal à 166,51 euros, ou par la majoration pour la vie autonome, soit 100 euros.

Pour les bénéficiaires du complément ne remplissant pas les conditions d'octroi du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome, il a été prévu qu'ils peuvent continuer à bénéficier du complément, dans les mêmes conditions, jusqu'au terme de la période pour laquelle l'AAH leur a été attribuée.

III.— LES DEPENSES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPEES

A.— LES INTERVENTIONS DU MINISTERE

Ces interventions sont essentiellement locales. Ainsi, la loi du 11 février 2005 a créé **les maisons départementales des personnes handicapées**. Constituées sous la forme de groupement d'intérêt public, elles constitueront le « guichet unique » pour ce public, chargé d'accueillir et de conseiller les personnes handicapées, et aussi d'organiser l'instruction des demandes de prestations et d'orientation. A partir de 2006, les maisons seront alimentées par les contributions des membres du GIP, tant en moyens humains qu'en locaux et moyens de fonctionnement. La CNSA versera une participation à chaque département et application d'une convention d'objectifs de qualité de services dont le montant est fixé à 20 millions d'euros dans son budget 2006.

(1) Régimes général, minier, spéciaux, salariés agricoles (excepté exploitants agricoles).

Pour 2006, il est proposé de reconduire la dotation des sites pour la vie autonome, soit **13,82 millions d'euros**, afin d'attribuer à chaque maison départementale l'équivalent du montant forfaitaire annuel des sites, qui était selon les cas de 110.000 euros ou de 152.449 euros.

Le financement des services d'**auxiliaire de vie** est reconduit à hauteur de **55,7 millions d'euros**, ce qui permet de financer 5.771,5 postes, soit 9.650 euros par poste.

B.- L'ALLOCATION SUPPLEMENTAIRE DU FSI BENEFICIE D'UNE DOTATION ENFIN CONFORME AUX DEPENSES

L'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale. Cette allocation est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité et des ressources personnelles du demandeur est inférieur à un montant fixé, au 1^{er} janvier 2005, à 599,49 euros pour un célibataire et 1075,45 euros pour un couple.

La dotation budgétaire a été insuffisante de 2000 à 2004, aussi le défaut de financement cumulé a-t-il atteint 125 millions d'euros à la fin 2004.

Le montant de la dotation budgétaire pour 2005 a été fixé à 299,62 millions d'euros pour un montant prévisionnel de dépenses de 289,25 millions d'euros, soit un excédent prévisionnel de 10,37 millions d'euros. Cet excédent devrait permettre de **réduire le déficit cumulé fin 2005**, qui devrait se situer à près de 112 millions d'euros.

L'évaluation de la dotation budgétaire pour 2006 est obtenue en appliquant aux dépenses réelles 2004, s'élevant à 291,67 millions d'euros, le taux de revalorisation de 1,5 % pour 2005, la prévision d'inflation de 1,8 % pour 2006 et le taux d'évolution prévisionnelle des bénéficiaires de 0,6 % (taux de progression retenu par la mission commune IGAS/IGF menée en août 2003 sur la base des derniers exercices écoulés).

Le présent projet prévoit donc une dotation en progression de 304,6 millions d'euros.

Cette dotation traduit un effort de rebasage, suite à la mission commune IGAS-IGF, diligentée en 2003 afin d'évaluer les raisons de la sous dotation budgétaire du FSI. On notera que la mission avait préconisé l'apurement de la dette de l'État et la fusion de l'allocation supplémentaire du FSI avec l'AAH.

Votre Rapporteur spécial se félicite du rebasage effectué et de la dotation plus sincère allouée par le présent projet ; il conviendra néanmoins d'apurer la dette envers la CNAMTS, conformément aux préconisations de la mission.

C.– LES INSTITUTS NATIONAUX

La subvention pour charges de service public aux Instituts nationaux des Jeunes sourds et des jeunes aveugles progresse pour tenir compte de la réactualisation salariale : elle s'élève à **13,05 millions d'euros** pour 2006.

IV.– LE NOUVEAU PROGRAMME DE CREATION DE PLACES POUR 2005-2007

Un nouveau programme pluriannuel de créations de places prévoit entre 2005 et 2007, la création de 5.400 places en établissements et services pour enfants et adolescents handicapés. Au sein de ces créations, 750 places sont prévues pour les autistes, 540 places pour les polyhandicapés et 3.750 places en SESSAD. Par ailleurs, 149 projets sont destinés aux enfants et adolescents (dont 66 projets CAMSP, 66 projets CMPP et 5 centres de ressources autisme) et 7.500 places en MAS et FAM. Enfin, 3.000 places nouvelles sont prévues en CAT et 4.500 places en services médico-sociaux (SSIAD et SAMSAH).

La première tranche 2005 de ce programme a été mise en œuvre, avec une contribution de la CNSA au financement de la création de places à hauteur de 150 millions d'euros, complétant les crédits venant du PLFSS (ONDAM).

Les crédits assurance maladie de 2005 consacrés à la création de places en établissements et services comprennent l'accélération de la création de places prévue par le plan 2005-2006 « un élan pour l'autisme ». Sur les crédits venant de la CNSA, 34 millions d'euros sont consacrés à cette accélération. Pour répondre aux besoins des personnes autistes (enfants et adultes) en terme de prise en charge en établissements, il a été décidé que, dès 2005, les deux tiers du programme 2005-2007 seront mis en œuvre, permettant ainsi d'accélérer la création des places.

A.– LES CREATIONS DE PLACES EN SESSAD ET SSIAD

Au titre de ce plan, 3.750 places seront ouvertes en **SESSAD**⁽¹⁾. On rappellera qu'il s'agit des services médico-sociaux autonomes ou rattachés aux établissements d'éducation spéciale. Ils jouent un rôle essentiel dans la politique de l'intégration scolaire en assurant trois missions principales : le conseil et l'accompagnement de la famille et de l'entourage en général, l'aide au développement psychomoteur, et le soutien à l'intégration scolaire et à l'acquisition de l'autonomie.

(1) Le terme SESSAD est employé ici dans son acception large et couvre l'ensemble des services médico-sociaux relevant des annexes XXIV. Il faut donc entendre par SESSAD les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD), les services de soins et d'aide à domicile (SSAD), les services d'accompagnement familial et d'éducation précoce (SAFEF), les services de soutien à l'éducation familiale et à l'intégration scolaire (SSEFIS) et les services d'aide à l'acquisition de l'autonomie et à l'intégration scolaire (SAAAIS).

Au titre de la première tranche 2005 de ce programme, une enveloppe de 18,93 millions d'euros de crédits d'assurance maladie est consacrée à la création de places de SESSAD. Les premières perspectives, réalisées en avril 2005, montrent que ce sont 1.524 places qui sont programmées par les services déconcentrés.

Le Service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) est une alternative à l'hospitalisation ou à l'hébergement en institution mis en place, à l'origine, pour les personnes âgées à partir de 1981. Cette possibilité a été élargie en 2001 aux personnes handicapées mais dans un cadre dérogatoire. Ce dispositif s'applique aussi aux structures collectives non médicalisées.

Le décret du 25 juin 2004 relatif aux conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des services de soins infirmiers à domicile, des services d'aide et d'accompagnement à domicile et des services polyvalents d'aide et de soins à domicile permet, en premier objectif, aux personnes adultes, handicapées, dépendantes ou atteintes d'une maladie chronique invalidante, de bénéficier, quel que soit leur âge, d'une prise en charge adaptée à leurs besoins favorisant leur maintien à domicile. Le second objectif de ce décret vise à améliorer et à systématiser les prises en charge coordonnées de ces personnes.

Les dépenses afférentes aux soins à domicile sont financées par les régimes d'assurance maladie sous la forme d'une dotation globale de financement afférente aux soins versée au service polyvalent. Ces financements sont présentés dans le tableau suivant :

MONTANTS DES CREDITS AFFECTÉS AU FINANCEMENT DES PLACES SSIAD

(en millions d'euros)

Années	2001	2002	2003	2004	2005
Montants	2,29	2,29	2,29	10	6,3
Places nouvelles	390	196	300	1.018	625

Dans le cadre du programme 2005-2007 de créations de places SSIAD pour adultes handicapés, une enveloppe de 6,3 millions d'euros est prévue en 2005, correspondant au fonctionnement de 625 places supplémentaires de SSIAD dédiées aux personnes handicapées et en priorité aux personnes lourdement handicapées.

B.- LE PROGRAMME POUR LES ENFANTS ET ADOLESCENTS HANDICAPES

Ce programme se verra attribuer, 70,13 millions d'euros de crédits d'assurance maladie consacrés à la création de places en établissements et services pour les enfants et adolescents. Les premières perspectives, réalisées en avril 2005, montrent que les services déconcentrés ont pu programmer le financement de 50 projets CAMSP, 12 projets CMPP ainsi que la création de 148 places d'ITEP, de 1.524 places en SESSAD, de 163 places pour les polyhandicapés et de 761 places pour les autistes.

C.– LE PLAN PLURIANNUEL DE CREATION DE PLACES POUR ADULTES LOURDEMENT HANDICAPES

Il prévoit cette année d'accroître le nombre de places en établissements pour les publics ciblés avec la création de 2.900 places en MAS et FAM (2.500 places initialement prévues auxquelles s'ajoutent les 400 places pour autistes prévues sur 2007). Le nombre de places en services médico-sociaux sera accru, pour favoriser la vie à domicile et l'autonomie des personnes : 1.250 places en services médico-sociaux (SAMSAD et SSIAD) seront ouvertes.

A cet objectif initial de 1.250 places en services médico-sociaux, s'ajoute une mesure du plan de santé mentale prévoyant le financement, entre 2006 et 2007, de 1.500 places supplémentaires en SAMSAH qui seront dédiées aux personnes handicapées psychiques (soit 750 places nouvelles par an).

Ainsi, 110,31 millions d'euros de crédits d'assurance maladie sont consacrés à la création de places en établissements (maison d'accueil spécialisée MAS et foyer d'accueil médicalisé FAM) et en services médico-sociaux (SAMSAH).

Les premières perspectives, réalisées en avril 2005, montrent que les services déconcentrés ont pu programmer la création de 1.041 places en MAS, 1.672 places en FAM et 409 places en SAMSAH.

Par ailleurs, dans la continuité du plan quinquennal pour adultes handicapés (1999-2003), le Gouvernement a décidé de créer 2.200 places supplémentaires en maison d'accueil spécialisée et en foyer d'accueil médicalisé en 2004, ce qui ne peut que contribuer à améliorer l'accueil des **personnes handicapées mentales vieillissantes**. Cet effort sera poursuivi dans le cadre du nouveau programme pluriannuel qui prévoit, entre 2005 et 2007, la création de 7.500 places supplémentaires en maison d'accueil spécialisée et en foyer d'accueil médicalisé.

D.– LA PRISE EN CHARGE DE L'AUTISME : UN RETARD CONSIDERABLE A RATTRAPER

Le programme pluriannuel prévoit, notamment, des mesures spécifiques pour les personnes autistes soit 750 places en établissements pour les enfants autistes et 1.200 places en établissements pour les adultes autistes. Un centre de ressources autisme dans les régions qui n'en sont pas encore dotées.

D'autres mesures pourront, en partie, bénéficier à la population atteinte d'autisme : est prévue la création de 3.750 places de SESSAD, de 4.500 places en services d'accompagnement et de 8.000 places de CAT.

Le plan autisme 2005-2006, annoncé le 24 novembre 2004, pour répondre aux besoins des personnes atteintes d'autisme ou de troubles envahissants du développement, prévoit, en outre, dans sa mesure n° 6, une

accélération de la mise en place du programme de création de places en établissements et services. **Cette mesure consiste à financer, dès la première année du programme, les deux tiers de la mesure initialement prévue sur 2005-2007.**

Les premières perspectives des programmations régionales 2005 montrent que les services déconcentrés devraient pouvoir financer cette année 761 places nouvelles pour les enfants et adolescents autistes et 677 places en établissements pour adultes autistes (231 places en MAS et 446 places en FAM).

Au delà de la création de nouvelles places, ce dernier plan 2005-2006 a pour ambition d'initier une véritable politique en faveur des personnes autistes ou atteintes de troubles envahissants du développement (TED) de façon plus générale.

Notre pays connaît un grand retard dans le diagnostic et la prise en charge de ces troubles, qui appellent de nombreuses mesures visant à favoriser un repérage des troubles le plus précocement possible, accélérer l'installation des centres de ressources autisme et des places en établissements médico-sociaux adaptés, enfin, à amorcer une démarche d'évaluation des méthodes de prise en charge,

La circulaire interministérielle du 8 mars 2005 relative à la politique de prise en charge des personnes atteintes d'autisme ou de TED constitue en quelque sorte le « mode d'emploi de ce programme » et vise à apporter un certain nombre de réponses à la problématique très difficile de l'autisme.

D'ores et déjà, **le financement des centres de ressources autisme est largement amorcé, puisqu'au titre de l'année 2005, 16 CRA sont soit renforcés, soit financés pour la première fois**, et un certain nombre de projets sera finalisé et financé en 2006.

Deux études ont par ailleurs été lancées sur le champ de l'autisme : une étude menée par les CREAI sur le repérage des populations concernées, une étude sur les différentes méthodes de prise en charge et d'éducation des enfants et adolescents autistes ou avec TED. De la même façon, un programme de sensibilisation des médecins et auxiliaires médicaux sur les premiers signes de l'autisme sera mené en 2006. Par ailleurs, sur le plan institutionnel, les coordonnateurs régionaux se mettent progressivement en place et ont été invités à réunir l'instance régionale de concertation.

E.— LA PROGRESSION DES PLACES EN CAT SE POURSUIT

Le programme 2005-2007 prévoit la création de 8.000 places en centre d'aide par le travail et dans les ateliers protégés : 3.000 devraient être créées en 2005, 2.500 en 2006 et le même nombre en 2007. Les conditions d'octroi de la subvention d'accompagnement et de développement ont été réformées.

En 2005, les moyens affectés aux CAT ont atteint 1.188,74 millions d'euros dont 1.139,57 inscrits en loi de finances initiale et 49,17 provenant d'un fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

En projet de loi de finances pour 2006, **il est prévu un montant de 1.249,57 millions d'euros, en progression de près de 4 %**, pour financer un nombre total de 110.311 places dont 2.500 places nouvelles ouvertes en 2006. Les efforts de création des places sont doublés.

On soulignera qu'en 2006, la CNSA n'interviendra plus dans le financement des places de CAT, qu'elle avait contribué à financer en 2005, de façon conjoncturelle et transitoire. C'est le budget de l'Etat qui reprend le financement de l'ensemble des places.

Ces crédits progressent donc de manière significative pour la troisième année consécutive.

L'évolution correspond notamment à un ajustement de 46.9 millions d'euros, pour couvrir l'évolution de la masse salariale en 2006.

Le taux d'équipement national est passé de 3,11 places pour 1.000 habitants âgés de 20 à 59 ans en 2003 à 3,26 à la fin 2005. L'objectif de rééquilibrage, qui a présidé à la répartition des 3.000 places nouvelles de 2004, ainsi d'ailleurs que la répartition des 3.000 places supplémentaires en 2005, a permis de réduire les écarts au profit des régions les plus déficitaires, notamment l'Ile-de-France. Néanmoins, le taux d'équipement entre départements métropolitains varie encore dans des proportions importantes.

Au 31 décembre 2004, 20.055 travailleurs handicapés (19.100 TH-effectif réel en EQTP) sont employés dans 586 ateliers protégés répartis sur l'ensemble de la France.

	2001	2002	2003	2004
Nombre d'ateliers protégés	547	559	559	586
Nombre de travailleurs handicapés	18.760	19.444	19.681	20.055

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances achève cette réforme de la subvention d'accompagnement et de développement et permet une simplification de l'appui apporté jusqu'à fin 2005, via la GRTH, à ces structures, en instaurant un système d'aide au poste en Entreprise adaptée (les EA) qui succèdent aux ateliers protégés et leur donnent pleine responsabilité en tant qu'employeurs.

L'aide au poste des entreprises adaptées et centres de distribution de travail à domicile doit se substituer à la GRTH au 1^{er} janvier 2006. Elle a pour but d'aider ces structures à garantir une rémunération minimale égale au SMIC à ses

salariés handicapés. Elle sera accordée de façon forfaitaire à l'entreprise adaptée pour un effectif de salariés handicapés fixé annuellement dans le cadre d'un contrat d'objectifs triennal avec avenant financier annuel.

Le corollaire de cette réforme est la « normalisation » des rémunérations versées aux travailleurs handicapés de ces structures, en les alignant au minimum sur le SMIC ; actuellement le minimum est fixé à 90 % du SMIC, ce qui est difficilement compatible avec le statut de salarié à part entière reconnu par le code du travail à ces travailleurs handicapés.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits affectés en loi de finances initiale aux ateliers protégés/entreprises adaptées, de 2001 à 2005. Ces crédits étaient inscrits au chapitre 44-71, à l'article 30 – soutien aux ateliers protégés et centres de distribution de travail à domicile et à l'article article 40 – garantie de ressources des travailleurs handicapés (ateliers protégés et CAT).

CREDITS AFFECTES AU CHAPITRE 44-71 :

(en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Article 30 : subvention Accompagnement et développement	31.400	38.728	42.920	42.950	39.400 (+3.550 pour BOP ch 39-01§60)
Article 40 GRTH AP	111.981	121.290	126.740	155.050	162.240

Pour 2006, il est prévu de poursuivre l'accompagnement de la progression des effectifs employés dans les ateliers protégés/entreprises adaptées, afin de mettre en œuvre la réforme de l'aide au poste en EA se substituant à l'ex GRTH-AP, dont le complément indissociable est la subvention spécifique versée par l'État.

Les crédits afférents à cette aide, d'un montant de 223,44 millions d'euros, sont inscrits au projet de loi de finances 2006 (mission Travail et Emploi Programme 102).

La **garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH)** contribue à financer la rémunération garantie à chaque travailleur en CAT. Son montant est réévalué pour tenir compte des places nouvelles ouvertes en 2005 et 2006 : il s'élève à **980 millions d'euros**.

V.- LES CREDITS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

A.- L'EVOLUTION DES CREDITS

Les crédits de l'action 5 personnes âgées devraient représenter 26,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 et à 16,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ces derniers s'élevaient à 17 millions d'euros en 2005. Il s'agit d'actions résiduelles, la décentralisation ayant confié aux

départements la compétence des dispositifs concernant les personnes âgées – les CORERPA, les CODERPA et les Centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

– *Les crédits non déconcentrés*

Le montant des crédits inscrits en 2005 en faveur des personnes âgées sur le chapitre 46–36, article 60, s'élevait à 732.378 euros auxquels il convient d'ajouter 380.600 euros au titre des réserves parlementaires. Ces crédits permettent de financer des organismes nationaux auxquels l'État confie des missions d'intérêt général (information, études, écoute et signalement comme l'association « allô maltraitance des personnes âgées » ou ALMA). Le financement des antennes départementales de cette dernière association est de 159.458 euros.

Une inscription de 732.378 euros au projet de loi de finances 2006 devrait permettre de conforter les actions engagées en 2005 ainsi que le financement d'antennes et d'une plate-forme régionale dans le cadre de la lutte contre la maltraitance.

– *Les crédits déconcentrés :*

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le financement des structures CODERPA (excepté les CORERPA) est assuré par les départements. Ce transfert de charges ouvre droit à une compensation financière équivalent aux dépenses que l'État y consacrait antérieurement. Le montant des crédits prévus pour le droit à compensation est de 1.101.392 euros. Il correspond à la moyenne actualisée des dépenses réalisées en 2002, 2003 et 2004.

Le programme concernant les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) a été lancé en juin 2000.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales en confie le pilotage aux seuls départements au 1^{er} janvier 2005. Le président du conseil général autorisera les créations de CLIC, après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale. Les CLIC labellisés antérieurement au 1^{er} janvier 2005 seront réputés autorisés pour une durée de quinze ans.

Le dispositif est maintenant bien ancré sur le territoire et on recense, fin décembre 2004, 517 CLIC répartis dans 96 départements. Par ailleurs, 24 départements ont achevé le maillage de leur territoire et 64 départements ont atteint au moins 50 % de leurs objectifs.

En 2005, la part du cofinancement assuré antérieurement par l'État est relayée par les départements, qui percevront à ce titre une compensation financière. L'article 56 de la loi sur les libertés et les responsabilités locales prévoit la signature d'une convention entre le représentant de l'État dans le département, le président du conseil général et l'organisme gestionnaire de chaque centre local d'information et de coordination spécifiant les modalités de poursuite de l'activité en tenant compte des financements transférés par l'État aux départements.

Le montant des crédits prévus en 2005 pour le droit à compensation est de 17,16 millions d'euros, correspondant à la moyenne actualisée des dépenses réalisées en 2002, 2003 et 2004 pour 517 CLIC.

CHAPITRE V : LA PROTECTION MALADIE COMPLEMENTAIRE

Le programme « Protection maladie » comporte une dotation en baisse : les autorisations d'engagement, égales aux crédits de paiement, passent de 894,05 millions d'euros à 607,01 millions d'euros.

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

N° et intitulé de l'action / sous action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Accès à la protection maladie complémentaire	323.533.150	323.533.150
02	Aide médicale de l'État	233.480.000	233.480.000
03	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50.000.000	50.000.000
Total		607.013.150	607.013.150

L'unique évolution intervenant dans ce programme par rapport à 2005 est le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de financement de la Couverture maladie universelle complémentaire.

1.- La baisse de la dotation de l'État au fonds CMUc

La dotation de l'État au Fonds CMUc s'élevait à 660,577 millions d'euros pour 2005. La dotation pour 2006 proposée par le présent projet de budget ne s'élève qu'à **354,5 millions d'euros, dont 323,5 sur le présent programme** et 31 sur la mission « Outre-mer ».

Cette mesure traduit la poursuite du transfert de l'État vers l'assurance maladie du financement de la couverture maladie complémentaire.

En effet, le projet de loi de finances pour 2005 avait engagé ce transfert, avec la diminution de la subvention d'équilibre, passée de 945,56 millions d'euros en 2004 à 660,577 millions d'euros en 2005. Pour assurer au fonds CMU les ressources nécessaires, l'article 17 du projet de loi de finances pour 2005 lui affectait, au 1^{er} janvier 2005, l'intégralité du rendement de la cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés, précédemment affectée à la CNAMTS, soit 370 millions d'euros. Le transfert n'entraînait pas de perte de ressources pour le Fonds CMU.

Le résultat du fonds a d'ailleurs été excédentaire de 5 millions d'euros en 2004 et devrait l'être de 38 millions d'euros en 2005, soit un excédent cumulé de 43 millions d'euros.

Le montant des crédits ouverts a été établi par différence entre les prévisions de recettes brutes du fonds (dépenses administratives et techniques) et ses prévisions de recettes propres brutes.

De ce montant est ensuite déduite la participation du ministère de l'Outre-mer au titre de la majoration du plafonds CMU-C dans les DOM (31 millions d'euros en 2006), ce qui permet d'obtenir la part du ministère de la Santé et des solidarités.

Le montant des dépenses brutes du fonds est obtenu en prenant en compte :

– un effet volume : le nombre de bénéficiaires, estimé stable à 4,779 millions pour 2006 ;

– et un effet prix : le montant du forfait utilisé pour le remboursement aux caisses d'assurance maladie et pour le calcul de la déduction opérée par les organismes de protection complémentaire sur leur contribution au fonds, au titre des dépenses de CMUc que gèrent ces caisses et régimes, soit 304,52 euros par bénéficiaire.

La mesure d'alignement du forfait logement pris en compte dans le calcul des ressources des demandeurs de la CMUc sur celui du RMI, proposée dans l'article 89 rattaché au présent projet de loi, devrait induire pour le fonds une économie de 20 millions d'euros en dépense.

Au total, les dépenses du fonds s'élèveraient à 1.436 millions d'euros et ses recettes à 1.082 millions d'euros. L'équilibre est assuré par une subvention de l'État, dont 325,5 millions d'euros imputés sur ce programme.

Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2006 prévoit les mesures nouvelles suivantes :

– une revalorisation de 11,65 % du montant du forfait que les organismes complémentaires déduisent de la contribution qu'ils versent au fonds CMU, ce qui le ferait passer de 304,52 euros à 340 euros par bénéficiaire et par an ;

– le financement de cette revalorisation serait couvert par une hausse du taux de la taxe payée par les organismes complémentaires : celui-ci passerait en effet de 1,75 à 2,5 % du chiffre d'affaires « santé » de ces organismes ;

– enfin, il est prévu de revaloriser le montant du crédit d'impôt pour l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Cette dernière disposition contribuera à limiter les éventuels effets de seuil qui pourraient résulter de l'uniformisation des forfaits.

2.– L'aide médicale de l'État : une réforme encore inaboutie

L'aide médicale de l'État a pour objet de financer l'accès aux soins de santé des étrangers résidant en France depuis au moins trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle

L'aide médicale de l'État, d'abord placée dans le programme « Accueil des étrangers et intégration », est transférée, dans le présent projet de loi, vers le programme « protection maladie complémentaire », ce qui correspond aux suggestions de votre Rapporteur spécial. L'AME relève en effet d'une autre logique administrative que celle du programme consacré aux étrangers, ce dernier s'inscrivant dans un objectif de cohésion sociale, portée aujourd'hui par le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. L'AME s'inscrit dans la thématique de l'administration sanitaire et sociale, plus particulièrement portée par le ministère chargé de la santé publique et de la protection sociale.

Les opérateurs du système sont, comme pour la CMU, ceux de la santé et de la protection sociale. Au niveau central, l'État (DGAS) passe convention pour la gestion d'ensemble du dispositif à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMT) ; au niveau départemental, les caisses primaires d'assurance maladie reçoivent délégation du préfet pour prononcer les admissions au bénéfice de l'aide médicale et pour le service des prestations.

L'AME comme la CMU s'apparente à un instrument de la politique de santé publique et relève à ce titre de l'administration sanitaire et médico-sociale, et non des acteurs de la politique d'intégration.

a) La dépense au titre de l'aide médicale de l'Etat

L'AME est accordée sous conditions de ressources, le plafond étant le même que pour la CMU, et pour une durée d'un an renouvelable. Les dépenses sont principalement hospitalières (78 % en 2002). La dépense 2003 à rembourser par l'État à la CNAM s'est établit à 489 millions d'euros.

Les dépenses au titre de l'AME ont connu une très forte montée en puissance au cours des dernières années. La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires, annoncée avec optimisme par le Ministère de la solidarité à la fin de l'année 2004, ne s'est pas maintenue. Ce nombre, qui était 170.000 au dernier trimestre 2003, avait diminué pendant toute l'année 2004 pour s'établir à 146.000 au dernier trimestre 2004, mais il est remonté à 158.600 au premier trimestre 2005. La tendance à la baisse des dépenses s'est cependant poursuivie au premier trimestre, sans que l'on parvienne à les contenir dans la dotation budgétaire. Estimée en moyenne glissante sur quatre trimestres, la dépense était de 515 millions au premier trimestre 2004 ; elle est de 383 millions pour ce premier trimestre 2005.

Le tableau suivant présente la dotation de l'AME en loi de finances initiale et la dépense constatée.

Année	Loi de finances initiale (en euros)	Constaté
2003	233.480.000*	489.032.025,98
2004	233.480.000*	437.903.319,32
2005	233.480.000*	367.700.000* (prévision)
2006	233.480.000*	
	* dont 20 millions d'euros pour le paiement des soins urgents	* hors soins urgents (20 millions d'euros)

Pour enrayer la dérive des dépenses, le Parlement a adopté à deux reprises des dispositions visant à modifier le régime juridique de l'aide médicale de l'État.

Ainsi la loi de finances rectificative de 2002 a introduit le principe d'une participation du bénéficiaire au coût des soins : en l'absence du décret d'application cette mesure, dont on attend une économie de 50 millions d'euros, est à ce jour restée sans effet. Par ailleurs, la loi de finances rectificative de 2003 a subordonné l'accès à l'AME à une condition de résidence ininterrompue en France de trois mois, supprimé la possibilité d'admission immédiate et institué, pour les étrangers ne remplissant pas la condition de résidence, une prise en charge forfaitaire, par l'État, des soins urgents.

La dotation au titre de l'AME reste inchangée pour 2006 à **233,5 millions d'euros, dont 20 millions d'euros pour les dépenses hospitalières au titre des soins urgents**. En réalité, le besoin de financement sera proche de 400 millions d'euros.

Votre Rapporteur regrette la sous dotation de cette mesure, qui obligeait jusqu'à présent à recourir aux décrets d'avance puis à une dotation en loi de finances rectificative. Celle-ci n'étant pas intervenue en 2004, la dette de l'État a continué de se creuser. La situation risque d'être plus difficile à gérer encore en 2006 dans le cadre de la LOLF.

La dette cumulée de l'État auprès de la CNAM s'élève à 393,84 millions d'euros au 31 décembre 2004, et l'insuffisance de crédits pour 2005 serait de 168 millions d'euros.

b) Une réforme à poursuivre

A la suite des dispositions législatives adoptées en 2002 et 2003, plusieurs modifications ont été apportées.

Il a été institué, comme pour la CMU, une condition de résidence ininterrompue de trois mois sur le territoire français, afin d'éviter les abus et le « tourisme médical ». L'admission immédiate au dispositif a également été supprimée. Ces deux modifications ont été applicables au 1^{er} janvier 2004.

Une circulaire « soins urgents » a été signée le 16 mars 2005 : elle organise le bénéfice des soins urgents assurés par les hôpitaux aux étrangers résidant en France en situation irrégulière, non bénéficiaire de l'AME. La dotation budgétaire prévue pour cette dépense a été fixée pour 2005 à 20 millions d'euros ; or, il apparaît que la dépense pour cette année approcherait les 65 millions d'euros, ce qui laisse prévoir une aggravation de la dette de l'État à la CNAM.

Deux décrets régissant les modalités d'accèsion à l'aide médicale d'État ont été publiés au journal officiel du 29 juillet 2005. Ils précisent la nature des ressources prises en compte pour l'admission à l'AME, l'institution d'un modèle type national et unique de titre d'admission à l'aide, les pièces à fournir pour justifier du séjour de trois mois sur le territoire français, notamment.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'adoption de ces décrets attendus depuis plusieurs années. **Toutefois, il est regrettable que le décret instituant la participation du bénéficiaire aux soins par le ticket modérateur et le forfait hospitalier soit toujours en attente** ; les difficultés de gestion informatique d'une telle mesure par les caisses d'assurance maladie sont mises en avant pour retarder son adoption.

3.– Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

Le FIVA est alimenté par deux dotations :

– une contribution – majoritaire – de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale (fixée à 100 millions d'euros en loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 et 200 millions pour 2005) ;

– une contribution de l'État déterminée en loi de finances (52 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004 ; aucun crédit en 2005 au regard des réserves disponibles du fonds, cumulées depuis 2001).

Compte tenu de ces mêmes réserves, estimées fin 2005 entre 85 et 140 millions d'euros, le besoin de financement du FIVA pour 2006 est évalué à 250 millions d'euros, financé à hauteur de 200 millions par la sécurité sociale, et à 50 millions par l'État.

CHAPITRE VI : L'ÉGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Ce programme bénéficie d'une augmentation de 2 % de sa dotation, qui passe de 26,88 millions d'euros à 27,44 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits au sein du programme :

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

N° et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	881.164	881.164
02 Égalité professionnelle	5.000.294	5.000.294
03 Égalité en droit et en dignité	10.915.221	10.915.221
04 Articulation des temps de vie	203.321	203.321
05 Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10.442.180	10.442.180
Total	27.442.180	27.442.180

I.- LES ACTIONS MENEES EN FAVEUR DE L'EGALITE

De 2002 à 2005, Mme Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'égalité professionnelle, a engagé son ministère dans une démarche intégrée et globale très novatrice, intégrée et partenariale, pluriannuelle, appelée à intervenir au niveau des collectivités locales et des entreprises.

Le **Conseil national de l'égalité** doit être créé par un décret en cours de préparation. Il constituera une instance de réflexion et de concertation entre l'État, la société civile, les acteurs économiques et les collectivités territoriales sur le développement de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le décret portant création de ce conseil est.

Présidé par le Premier ministre et composé de soixante membres, il sera consulté sur l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il pourra être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence en ce domaine et pourra émettre toutes propositions et recommandations sur ce sujet.

Dans la **Charte de l'égalité** entre les hommes et les femmes, les départements ministériels se sont engagés pour 3 ans (2004-2006) à réaliser près de 280 actions de nature diverse. La Charte est structurée de manière similaire au programme « Égalité entre les hommes et les femmes » et constitue le cadre contractuel dans lequel s'inscrit ce programme. Ses quatre premiers axes couvrent: la parité politique et sociale et l'accès des femmes aux responsabilités ; l'égalité professionnelle ; l'égalité en droits et en dignité et l'articulation des temps de vie, Son cinquième axe traite de la solidarité européenne et internationale et notamment des travaux menés à l'ONU et dans l'Union européenne.

Le bilan de la première année de réalisation de la Charte montre que 15 % des engagements ont été réalisés pour l'année 2004 et 37 % sont en cours de réalisation. L'analyse des actions conduites démontre une réelle volonté des différents ministères d'intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans leurs politiques et de donner une suite concrète aux actions qu'ils se sont engagés à conduire.

Pour mettre en œuvre sa politique au plus près des entreprises, le ministre a créé, le 28 juin 2004, **le label « égalité »**, qui leur est destiné, assorti d'un guide de bonnes pratiques. Élaboré par les partenaires sociaux, ce label permet de reconnaître la promotion de la mixité et de l'égalité professionnelle dans la gestion des ressources humaines et dans l'organisation de l'activité ou de la production, par les organismes, entreprises, associations et administration, qui en auront fait un élément fort de leur engagement en terme de responsabilité sociale.

Le dossier du candidat au label est instruit par l'AFAQ-AFNOR, selon un cahier des charges comprenant dix-huit critères. La décision de labellisation appartient à la commission de labellisation, composée des partenaires sociaux et des représentants de l'État. Délivré pour une durée de trois ans, le label fait l'objet d'un contrôle intermédiaire à 18 mois, permettant de vérifier que son détenteur continue de satisfaire aux critères de labellisation.

Le label a été décerné à douze entreprises : Peugeot-Citroën, Eads France, Airbus Centre, Airbus France, Eurocopter, Matra Electronique, Eads Space Transportation, Sagep, Barbin (compagnie d'assurances), les Services funéraires de la Ville de Paris, Euro RSCG, Transports WIM BOSMAN.

Par ailleurs, un projet de loi relatif à **l'égalité salariale** a été présenté par le ministère en charge de la Parité, pour faire face à l'évolution démographique et favoriser l'augmentation du taux d'activité des femmes. Examiné en première lecture par le Parlement, celui-ci devrait être adopté d'ici la fin de l'année 2005.

En 2005, le ministère a souhaité parrainer avec le Fonds social européen une **campagne de communication** d'envergure sur le thème de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette campagne, qui cible le grand public, doit contribuer à faire évoluer les mentalités et susciter un élan en faveur de l'égalité dans toute la société. Une série de 40 programmes courts, « A parts égales », a été créée, dressant le panorama de l'égalité en France aujourd'hui, diffusée sur France 2 du 7 mars au 13 mai 2005. Parmi ces 40 spots, une demi-douzaine représentaient des femmes de l'immigration, créatrices d'entreprise ou souhaitant s'engager dans la vie politique.

Une action a été entreprise en faveur des **femmes victimes de violences**, afin de les aider à trouver une autonomie, notamment grâce à une aide au logement ou à l'hébergement. Une circulaire du Service des droits des femmes et de l'égalité du 24 mars 2005 relative à la mise en œuvre du Plan global de lutte contre les violences envers les femmes pour 2005-2007 a été adressée aux préfets de départements afin d'explicitier les responsabilités qui leur sont confiées dans ce domaine.

Les préfets sont notamment chargés d'élaborer, en collaboration avec les collectivités territoriales et le secteur associatif, un diagnostic partagé des réponses offertes et des besoins à satisfaire en matière d'accueil, d'hébergement et de logement des femmes victimes de violences afin d'élaborer d'ici trois ans un dispositif départemental d'accueil et d'hébergement des femmes victimes de violences ; de procéder au recensement des structures fournissant une prestation d'accueil de jour ; de réunir une fois par an la commission départementale de lutte contre les violences chargée d'examiner l'avancée de la mise en œuvre départementale du plan 2005-2007 et d'établir un rapport annuel sur la question.

Pour sensibiliser les professionnels et renforcer les partenariats en matière de violence conjugale, un document à destination des intervenants appelés ou consultés dans des situations de violence et qui assistent les victimes lors de leurs premières démarches doit être préparé cette année par un groupe de travail piloté par le SDFE.

Les crédits inscrits sur le chapitre 43-02 en loi de finances initiale avaient été réduits en 2004, par rapport à 2003, passant de 18 millions d'euros à 17 millions. Ils ont été maintenus à ce niveau dans pour 2005 et restent fixés à **17 millions d'euros pour 2006** dans le programme « égalité entre les hommes et les femmes ».

La répartition de ces crédits entre les différents domaines d'action est identique pour les trois années.

II.- LE FINANCEMENT DES ACTIONS POUR L'EGALITE

Au sein de ce programme, il est prévu d'affecter 5 millions d'euros à l'action égalité professionnelle sous la forme de dépenses d'intervention.

Ces crédits permettront, notamment, de financer des actions telles que le prix de la vocation scientifique et technique des jeunes filles (480.000 euros) ; les contrats d'égalité professionnelle (110.000 euros) ; les contrats pour la mixité des emplois dans les entreprises de moins de 600 salariés (110.000 euros) ; l'abondement du fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprise à l'initiative des femmes - FGIG (100.000 euros) et, enfin, les actions menées par les associations, dont celles des 58 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi -BAIE- (3.960.294 euros) gérés dans les Centres d'information sur les droits des femmes (CIDF).

Les autres actions conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale pour l'emploi des femmes sont des actions qui mobilisent des crédits de l'action 5 qui regroupe les crédits des titres 2 (dépenses de personnel) et 3 (dépenses de fonctionnement), soit un montant prévu de 10,44 millions d'euros pour 2006.

III.- UNE MAUVAISE EXECUTION DES CREDITS

L'exécution budgétaire a souffert de la régulation mise en place au cours des exercices 2003, 2004 et 2005, régulation qui rend difficile la gestion pendant les trois premiers trimestres de l'année et limite la disponibilité des crédits. Elle n'a pas permis de déléguer, en 2003 et 2004, l'intégralité des crédits qui avaient été notifiés aux déléguées régionales et a entraîné, pour de nombreuses associations, de graves difficultés financières.

En 2004, le gel a eu des conséquences plus importantes puisqu'il correspondait à 30 % des crédits votés en loi de finances initiale, soit 5,1 millions d'euros, que les trois annulations de crédits ont été plus importantes (2,75 millions d'euros), que les quatre dégels ont représenté des montants modiques répartis sur la période estivale (0,3 million d'euros, 0,4 million d'euros, 0,5 million d'euros, 1,15 million d'euros) et que **le disponible a été limité à 14,25 millions d'euros**.

En 2005, le gel a été limité à 2 millions d'euros. Une annulation de crédits d'un montant de 1 million d'euros a été décidée au printemps, un dégel partiel est intervenu mais l'incertitude demeure sur l'avenir du reliquat des crédits gelés (778.564 euros).

L'incertitude relative aux montants des crédits qui vont être disponibles pour l'exercice en cours conduit, tant au niveau central qu'au niveau local, à réduire les montants des subventions accordées aux associations jugées prioritaires pour la mise en œuvre de cette politique.

Outre que l'État n'a pas été en mesure de tenir ses engagements et de verser aux associations les crédits prévus par les conventions triennales en cours, les associations d'intérêt national ont vu leur trésorerie fragilisée et ont été contraintes de supporter des frais financiers importants. La régulation a donc pour conséquence une fragilisation du réseau associatif du ministère chargé de la parité, fragilisation illustrée notamment par le dépôt de bilan du CIDF 75.

Enfin, la régulation porte un préjudice important à la crédibilité du ministère chargé des droits des femmes en donnant le sentiment qu'il n'a pas le moyens de mettre en œuvre sa politique, cela d'autant plus qu'il fait fortement appel au cofinancement pour la réalisation des actions.

Votre Rapporteur spécial considère que le budget de ce programme doit être établi avec sincérité, même si cela entraîne un rebasage à la baisse ; il est essentiel que les gestionnaires puissent connaître les montants dont ils disposeront pour respecter les conventions signées avec leurs partenaires associatifs, qui sont les acteurs essentiels de cette politique.

CHAPITRE VII.— LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES »

Le programme soutien bénéficie **d'une augmentation de 5 % de sa dotation** en crédits de paiement : ceux-ci ont progressé de 1.015,50 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005 à 1.065,66 millions d'euros dans le présent budget.

I.— LES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits de personnels des différentes missions soutenues par les secteur santé solidarité (ministère 35) ne sont pas affectés aux différents programmes mais sont regroupés au sein du programme support (lui même inclus dans la mission solidarité intégration). C'est directement dans le cadre de ce programme support que sont gérés les effectifs du ministère.

La quasi-totalité des emplois de la mission « solidarité intégration » en 2006 (15.109 avant mesures de transferts, 15.191 après mesures de transfert) est regroupée au sein du programme support à l'exception des 204 emplois du programme parité et des 66 emplois de la HALDE.

Le plafond d'emploi du seul ministère de la Santé et des solidarité s'élève à 14.855 avant mesures de transfert et à 14.921 après mesures de transfert. Les emplois du programme « égalité entre les hommes et les femmes » ainsi que les emplois du programme « accueil des étrangers et intégration » relèvent en effet du périmètre du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Le plafond ministériel d'emploi est, hors mesures de transferts, en diminution de 137 ETPT (équivalent temps plein travaillé) par rapport au plafond 2005.

Les données ci après concernent donc l'ensemble du secteur santé solidarité.

A.— LES PREMIERES CONSEQUENCES DE L'EXPERIMENTATION LOLF

En 2005, une expérimentation de la gestion des moyens en ressources humaines et en crédits de fonctionnement en mode LOLF a été mise en place. Son objectif est de repérer les modifications à apporter aux modalités de gestion avant le début de l'année 2006. Un protocole d'expérimentation a été établi fin 2004 entre l'administration centrale et les services déconcentrés de Haute Normandie.

L'expérimentation a conduit à décider de la **déconcentration de certaines procédures comme le recrutement** des contractuels sur emplois ainsi que des agents sur crédits.

L'exercice de la fongibilité conduit de fait les services à s'interroger sur la structure par catégorie de leurs emplois et à établir une structure des emplois cible.

En matière de gestion prévisionnelle, l'expérimentation a montré la nécessité de gérer et de piloter simultanément et de façon cohérente les emplois et la masse salariale qui tout deux sont soumis à plafond. Il est nécessaire également de tenir une comptabilité et une prévision en imputant à leur date d'effet les entrées et sorties.

S'agissant de la formation et des compétences, les responsables de programme devront définir, conjointement avec les responsables de BOP, les besoins en compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs de chacun des programmes. **Il est attendu de ce travail une orientation des actions de formation et de recrutement plus ciblée qu'aujourd'hui.**

Plus particulièrement, en 2005 un effort particulier de formation a été accompli pour l'accompagnement de la mise en œuvre de la LOLF. Ce sont ainsi 750.825 millions d'euros qui ont été consacrés à cette réforme en termes de formation des personnels, soit plus de 15 % du budget consacré à la formation continue.

L'année 2006 verra la montée en puissance des premières initiatives préfectorales en matière de réorganisation des services départementaux et régionaux. Parallèlement, seront mises en œuvre à grande échelle pour la première fois les nouvelles modalités de gestion induites par la LOLF. La part donnée à la déconcentration des décisions en sera fortement accrue.

B.— LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI DANS LES MINISTÈRES

Le plafond ministériel d'emploi se caractérise par une **diminution, hors mesures de transferts, de 137 ETPT** (équivalent temps plein travaillé) par rapport au plafond 2005. Cette diminution des effectifs correspond à une partie des départs en retraite.

Outre l'évolution des emplois, deux principales mesures catégorielles sont programmées dans le projet de loi de finance pour 2006 :

– la requalification des emplois de catégorie C (représentant un coût de 0,786 million d'euros) ;

– la cinquième et dernière tranche du protocole prévoyant la revalorisation des montants indemnitaires versés aux agents de la filière santé environnement (1,5 millions d'euros).

D'autres mesures catégorielles et indemnitaires pourront être mises en œuvre en 2006 en fonction des disponibilités budgétaires, notamment une réforme des modalités d'avancement de grade par l'application de la technique du ratio promu / promouvables rendue nécessaire par le passage à la LOLF.

Le présent projet s'inscrit donc dans le prolongement de la loi de finances pour 2005, dont les principales mesures étaient la suppression de 129 emplois et la transformation de 39 emplois d'agents contractuels en agents titulaire dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire.

Des mesures catégorielles pour un montant de 5 millions d'euros sont prises : il s'agit de la transformation de 67 emplois dans le cadre de l'amélioration des pyramidages de corps, de la provision de 1 million d'euros destinée à améliorer le déroulement des carrières des agents de la catégorie C, de l'abondement des crédits indemnitaires de 3,64 millions d'euros permettant la mise en œuvre de l'avant dernière tranche du protocole quinquennal de revalorisation de la filière santé – environnement et une augmentation moyenne des barèmes de 2,5 %).

En administration centrale, corrigée des effets de structure, l'évolution des emplois budgétaires traduit une augmentation des effectifs de 1,7 % en 2004, et un début de réduction en 2005 (- 0,6 %), tout en poursuivant la requalification des emplois (+ 4 % de catégorie A sur la période). Les perspectives 2006 sont une poursuite de la baisse des effectifs : le plafond d'emploi est calculé à partir des effectifs réels constatés, c'est à dire, à périmètre constant, une base inférieure aux effectifs budgétaires ; il doit en outre enregistrer une décroissance.

Dans les services déconcentrés,

Le tableau suivant présente l'évolution des emplois budgétaires de 2000 à 2006.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGETAIRES DEPUIS 2000

Administration centrale	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A fonctionnel	89	99	102	102	104	105
A administratif	945	1.063	1.142	1.153	1.191	1.194
A technique	8	110	109	100	113	113
Catégorie B	511	570	604	602	603	602
Catégorie C	847	810	769	757	771	748
Total administration centrale	2.400	2.652	2.726	2.714	2.782	2.762

**Services
déconcentrés**

A fonctionnel	194	204	216	216	220	220
A administratif	1.770	1.824	2.037	2.026	1.997	2.004
A technique	1.255	1.228	1.349	1.326	1.327	1.328
Catégorie B	3.621	3.676	3.708	3.682	3.628	3.627
Catégorie C	5.187	5.144	5.084	5.081	4.997	4.888
Total article	12.027	12.076	12.394	12.331	12.169	12.067

Services déconcentrés : Total

A fonctionnel	283	303	318	318	324	325
A administratif	2.715	2.887	3.179	3.179	3.188	3.198
A technique	1.263	1.338	1.458	1.426	1.440	1.441
Catégorie B	4.132	4.246	4.312	4.284	4.231	4.229
Catégorie C	6.034	5.954	5.853	5.838	5.768	5.636
Total effectifs	14.427	14.728	15.120	15.045	14.951	14.829

Dans les agences de sécurité sanitaire, l'évolution réelle des emplois budgétaires, en neutralisant les effets de structure, correspond à une augmentation tendancielle d'environ 3,1 % des effectifs sur toute la période.

Cette moyenne recouvre des évolutions distinctes, d'une part une croissance rapide pour les agences nouvellement constituées : AFSSE et ABM, ou bien pour l'InVS dont les missions ont évolué, d'autre part une quasi stabilité pour les agences (AFSSAPS, AFSSA) dont la création est plus ancienne et les missions stabilisées.

C.- LES MISES A DISPOSITION

Pour les mises à disposition sortantes, le niveau global de 104 agents mis à disposition d'organismes tiers correspond à 0,7 % des effectifs budgétaires du ministère. Il est en baisse ces dernières années suite à un effort continu de négociations avec les organismes bénéficiaires pour obtenir soit la prise en charge soit la réintégration des agents concernés. Cette politique a permis en 3 ans de diminuer de 36 postes la charge qui pesait sur le ministère. Compte tenu des nombreuses sollicitations auxquelles est soumis le ministère en matière de MAD sortantes, on peut difficilement envisager de descendre nettement au dessous du niveau actuel.

Pour les mises à dispositions entrantes, leur niveau global correspond à des pratiques liées à l'histoire de la constitution du secteur santé solidarité et à des nécessités fonctionnelles : les 560 emplois concernés sont indispensables au fonctionnement des services, auxquels ils apportent généralement des compétences rares ou inexistantes dans les corps statutaires du ministère. Un effort continu de régularisation budgétaire de ces situations est conduit depuis plusieurs années, qui permet à ce jour de rembourser 132 emplois aux organismes d'origine des agents. Il ne peut être poursuivi et amplifié que si des ressources budgétaires supplémentaires lui sont consacrées.

D.- LA REQUALIFICATION DES EMPLOIS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL

– *Du point de vue des volumes :*

En administration centrale, l'augmentation des effectifs réalisée dans les directions entre 2003 et 2005 traduit moins, à enveloppe constante, une réalité budgétaire, que les résultats d'une politique active de recrutements. Cet effort est essentiellement orienté vers les politiques sanitaires :

– la DGS gagne 19 postes notamment affectés au dispositif de BIOTOX, à la gestion des urgences sanitaires et à la mise en œuvre du plan national santé environnement ;

– la DHOS gagne 17 postes pour renforcer la capacité de pilotage des réformes hospitalières.

Cet effort est pour une bonne part gagé par l'externalisation de fonctions de soutien : la DAGPB affiche ainsi une baisse sensible de ses effectifs sur la période (- 28).

Les autres directions enregistrent soit une faible augmentation soit le maintien de leurs effectifs.

Pour les services déconcentrés, la répartition des effectifs entre les directions est relativement stable, mais les 3 tableaux en annexe 4 montrent que la politique visant à combler les emplois vacants a permis sur la période non seulement de compenser les suppressions de postes intervenues (essentiellement en catégorie C), mais aussi d'assurer aux services une progression de la force de travail effectivement mise à leur disposition, notamment à l'occasion de l'exercice 2004.

– *Du point de vue qualitatif*, l'évolution sur les trois dernières années est indiquée par les tableaux ci-dessous

Globalement, le ministère poursuit la requalification de ses emplois avec une proportion de catégorie A qui dépasse le tiers des emplois sur la période, une stabilisation de la part de la catégorie B et la poursuite de la baisse de la part prise par les emplois de catégorie C. La baisse de la proportion de contractuels rend compte des effets des dispositifs de titularisation des agents (notamment dispositif Sapin)

(en %)

	2003	2004	2005
Total Effectifs budgétaires			
Catégorie A	32,7	33,1	33,5
Catégorie B	28,5	28,3	28,5
Catégorie C	38,8	38,6	38,0
Titulaire	95,3	95,4	95,7
Contractuel	4,7	4,6	4,3

Les dépenses de personnels, supportées par les six chapitres des parties I et III du titre 3 du budget du ministère (31-41, 31-42, 31-96, 33-90, 33-91, 33-92) se sont élevées à 560,72 millions d'euros en 2003, à 574,26 millions d'euros en 2004 et devraient s'élever à 592 millions d'euros en 2005.

La dotation inscrite en 2006 s'élève à 791,48 millions d'euros, soit 602,57 millions d'euros à périmètre constant, c'est à dire hors cotisations nouvelles au CAS pension, aux CAF et au FNAL.

Les rémunérations principales constituent, en 2005, la part la plus importante des dépenses de personnel (64 % de l'ensemble de la dépense hors pensions). Les rémunérations accessoires représentent 17 % des dépenses, les autres rémunérations (vacations, chapitre 31-96), 6 % et la partie III (dépenses de cotisations sociales) 13 % (hors pensions civiles pour les agents titulaires et hors cotisations aux caisses d'allocations familiales).

La progression estimée entre 2004 et 2005 est de 17,7 millions d'euros, soit 3,08 %, après une hausse de 2,4 % entre 2003 et 2004.

Pour 2006, la progression attendue est, hors HALDE et hors mesures de transferts, de 1,9 %.

La dépense devrait progresser, hors mesures de transferts, essentiellement du fait des diminutions d'effectifs, en fraction d'année, actées en lois de finances 2005 et 2006, de la progression du point fonction publique (effet en année pleine des augmentations actées en 2005), des progressions de carrières (GVT) ainsi que des mesures catégorielles.

E.— LA FORMATION DES PROFESSIONS SOCIALES

- La loi de finances pour 2004 avait consacré 132,59 millions d'euros aux formations des professions sociales sur le chapitre 43-33, article 20.

Toutefois la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux régions, à partir de 2005, le financement de la formation initiale des travailleurs sociaux. C'est pourquoi la loi de finances pour 2005 a prévu 3,46 millions d'euros au titre des formations sociales seulement, ces crédits étant inscrits dans le programme « Inclusion sociale » au chapitre expérimental 39-03, article 10.

Ce transfert de compétences fait l'objet d'une compensation financière provisoire de 122,56 millions d'euros pour 2005, sous forme d'une part du produit national de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) tel que prévu par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

En définitive, la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a constaté que le montant de dépenses pour l'État en 2004 s'élève à 134,43 millions d'euros. L'indice des prix à la consommation hors tabac s'élevant respectivement à 1,9 % en 2003 et 1,7 % en 2004, au total, la compensation définitive devrait être d'un montant de 123,37 millions d'euros, conformément à l'application des dispositions de la loi du 13 août 2004.

La CCEC examinera en décembre le projet d'arrêté interministériel fixant le montant définitif de la compensation. Sur cette base, les lois de finances ultérieures viendront procéder aux ajustements nécessaires.

Le montant de la subvention de l'État à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (IFCASS) est maintenu à hauteur de 1,66 million d'euros pour 2006.

II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

– Les crédits de l'administration centrale

Les dotations de 2004 – 38,81 millions d'euros – et de 2005 – 39,3 millions d'euros – ne permettaient pas de couvrir le montant prévisionnel des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale pour ces années, en raison de l'augmentation des coûts de fonctionnement (44,82 millions d'euros en 2004).

Ceux-ci sont en effet grevés par la prise à bail de nouveaux locaux sur le site de Montparnasse afin de poursuivre les opérations de restructuration du site Ségur-Fontenoy, et par l'augmentation des locaux déjà loués sur ce site. Le coût des locations avoisine en effet les 21 millions d'euros en 2006, soit plus de la moitié des crédits de fonctionnement.

Aucune mesure nouvelle n'est inscrite pour 2006. Votre Rapporteur spécial regrette qu'une prise en compte sincère et réaliste des coûts de fonctionnement ne soit pas intervenue avant le passage à la LOLF.

– Les frais de justice et les réparations civiles

Les crédits inscrits pour faire face aux frais de justice et aux réparations civiles font l'objet d'une sous dotation d'année en année. La dépense s'est élevée à 12 millions d'euros en 2003, à 10 millions d'euros en 2004, et elle est déjà de 7 millions d'euros pour le premier semestre 2005. Or la dotation s'est limitée à 2,5 millions d'euros pour 2005 et risque d'être encore inférieure à la dépense en 2006, ce qui alourdit la dette à ce titre.

La dépense par grandes catégories de contentieux du 1^{er} janvier 2001 au 31 juin 2005 donne le tableau suivant (chiffres exprimés en millions d'euros) :

DEPENSES CHAP. 37-91 A. 10 et A. 20	2001	2002	2003	2004	2005 1^{er} sem.
Hémophiles et transfusés	0	0	0,11	0,42	0
VIH infirmières	0,82	0	0,17	0,19	0,28
Creutzfeld Jacob	2,45	0,43	0,15	2,96	1,68
Sectorisation psychiatrique	3,62	9,16	1,78	0,22	0,13
Accidents vaccinaux	1,08	1,44	1,11	1,67	2,08
Pharmacies et laboratoires	1,58	1,98	1,91	1,93	1,13
Frais irrépétibles	0,11	0,22	0,27	0,11	0,13
Débours CPAM	0,31	0,99	0,69	0,33	0,32
Etablissements de santé privés et publics	0,34	0,06	4,72	0,08	0,39
Divers (1)	1,38	2,35	0,33	1,47	0,74
Avocats et huissiers		0,61	0,39	0,36	0,20
Expertises		0,05	0,04	0,05	0,02
Accidents automobile		0,10	0,08	0,14	0,06
Rentes accidents du travail		0,24	0,27	0,21	0,20
Total	11,69	17,63	12,02	10,14	7,36

(1) La dépense « Divers » a été modifiée en 2002.

L'écart important constaté entre le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale au chapitre 37-91 et les crédits effectivement consommés au cours de l'exercice, s'explique par la nature des dépenses imputées sur ce chapitre, qui résultent pour l'essentiel de décisions de justice (85 %) intervenant dans le cadre de contentieux très divers, échappant à toute prévision initiale. Les crédits inscrits au chapitre 37-91 ont pour cette raison un caractère évaluatif.

A partir de 2006, les crédits relatifs aux réparations civiles seront limitatifs et répartis dans les différents programmes gérés par le ministère chargé de la santé et des affaires sociales. La dotation demandée pour 2006, soit 5 millions d'euros, représente un doublement par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, l'administration estimant se situer à un niveau proche des dépenses à ce jour prévisibles.

III.- LA GESTION IMMOBILIERE

1.- Les opérations immobilières de l'administration centrale

Les opérations de rénovation et de mise aux normes du site Ségur-Fontenoy souffrent depuis plusieurs années du blocage des crédits et de la régulation budgétaire.

Le programme immobilier pour 2006 est bâti sur les hypothèses financières suivantes : l'impossibilité pour les services de respecter le calendrier de réalisation et d'enclenchement des opérations conduit à un allongement important de la durée de mise aux normes de sécurité du site et impose d'enregistrer, en fin d'année dans le programme de l'année suivante, les dépenses afférentes au glissement opérationnel des études ou chantiers qui n'auront pu, pour les raisons budgétaires ci-dessus évoquées, suivre un déroulement normal.

Le programme 2006 est bâti sur les hypothèses suivantes :

PRÉVISIONS 2006

	AE	CP
LFI	16,5	12,8
Reports prévus au 1 ^{er} octobre	8,912	1,393
Total général	25,412	14,193

Sous cette réserve, les objectifs poursuivis en 2006 seront les suivants :

– notifier le marché de maîtrise d'œuvre des nouvelles tranches de rénovation et restructuration des sous sols, réaliser les études d'avant projet sommaire et détaillé ;

– notifier le marché de démolition de la tranche 1 des plateaux de bureaux ;

– réaliser les études de réhabilitation de l'ensemble des 4 tranches de bureaux ;

– livrer la 1^{ère} tranche de travaux de production de froid destinée aux locaux communs ;

– finaliser les conditions contractuelles de raccordement au réseau Climespace.

Le programme 2006 pour l'administration centrale comportera :

– 12,023 millions d'euros de crédits destinés à couvrir les autorisations de programme visées antérieurement à 2006 ;

– 850.000 euros de crédits destinées à couvrir les AP nouvelles 2006.

Le total prévisionnel de dépenses affectées en crédits de paiement sera donc de 12,873 millions d'euros.

2.– Les opérations immobilières des services déconcentrés

Le programme 2006 des investissements immobiliers est bâti sur les hypothèses suivantes :

(en euros)

	AE	CP
Crédits disponibles fin 2005	0	0
LFI 2005	10.900.000	10.900.000
Total	10.900.000	10.900.000

Les principales opérations immobilières en cours ou en projet concernent les regroupements des DRASS et des DDASS.

Ils constituent la priorité en termes fonctionnels, mais leur coût est le plus souvent incompatible avec les disponibilités du budget d'investissement. Pour cette raison sont privilégiées les opérations de type location avec option d'achat ou montage « mixte » : acquisition d'un terrain par l'État, et construction par un opérateur privé qui bénéficie d'une " »autorisation d'occupation temporaire du domaine public » (AOT), à l'issue de laquelle l'État devient propriétaire de l'immeuble).

Une dizaine d'opérations d'aménagement est actuellement financée sur le chapitre 57.93 article 30. Les plus importantes concernent les DDASS des Landes (1,3 million d'euros) du Val de Marne (400.000 euros) et la DRASS Nord-Pas de Calais (1,2 million d'euros).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 25 octobre 2005, votre commission des Finances a examiné les crédits de la **mission « Solidarité et intégration »**.

Après l'intervention de votre Rapporteur spécial et celle de **Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial pour les crédits du programmes « Accueil des étrangers et intégration »**, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Pascal Terrasse a estimé que ce dernier programme était très hétérogène et qu'il n'établissait pas de lien clair avec les compétences respectives des ministères, de la sécurité sociale et des caisses spécifiques, ce qui, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, est regrettable. Il y a lieu également de déplorer l'écart entre le nombre de créations de places inscrites dans le budget et celui effectivement constaté dans les régions. Il serait donc souhaitable que le Rapporteur spécial puisse vérifier la portée et les raisons de cet écart, et qu'un indicateur, ou un outil, permette de connaître le nombre de places effectivement créées. De même, il n'est pas justifié, comme l'a fait le Gouvernement, de reporter par voie d'ordonnance la question des évaluations internes et externes de 2006 à 2010, alors que l'évaluation des établissements médico-sociaux s'impose. On ne comprend pas davantage le report de la simplification du mode de rémunération des travailleurs handicapés au sein des centres d'aide par le travail (CAT).

Par ailleurs, l'enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros en faveur de l'allocation pour adultes handicapés est-elle inscrite sur le budget de l'État ou sur celui de la CNSA ? La question est d'autant plus justifiée que beaucoup de crédits ne sont pas utilisés par la CNSA. Ainsi, 600 millions d'euros ont été gelés alors que les départements et les directeurs de maisons de retraite ont des besoins de financement. S'agissant du secteur médico-social dans son ensemble, le remplacement du dispositif « Aubry » par le dispositif « Fillon » en matière de cotisations sociales a pour conséquence un manque à gagner global de 250 millions d'euros. Ce n'est pas un moyen de nature à inciter les chefs d'établissements à recourir aux emplois aidés. Par ailleurs, ne pourrait-on pas créer deux programmes support consacrés respectivement à la sécurité sanitaire et au secteur médico-social ?

M. Alain Rodet a demandé des éclaircissements sur le financement, dans le cadre du budget de l'État, des 750 places en faveur des autistes. Compte tenu des réserves exprimées par le Rapporteur spécial sur la Haute autorité de lutte contre les discriminations, quelle position compte-t-elle faire valoir à cet égard ? Cette instance ne devrait-elle pas être rattachée à une autre grande institution ?

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté que les décisions de gels et d'annulations de crédits en cours d'année soient devenues un instrument permanent de gestion, et non plus un simple ajustement conjoncturel. Cela pose un problème de fond. Concernant la création de 33 points d'accueil pour les jeunes,

force est de constater que, là encore, on a tendance à empiler les structures. Comment s'y reconnaître en effet entre les actions des points d'accueil, des missions locales, des CDAS, des CCAS, des agents de prévention, de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse et des médiateurs ?

M. Michel Bouvard, Président, a regretté, s'agissant du programme « Accueil des étrangers » la dispersion des crédits, notamment pour les médecins réquisitionnés ou les interprètes gérés par la Chancellerie ; d'autant que le montant des crédits est souvent sous-évalué et leur paiement tardif. Combien représente d'ailleurs la totalité de ces crédits ? Comment, par ailleurs, régler les problèmes de périmètre des programmes et quelle est la qualité des indications ?

Votre Rapporteur spécial a approuvé le constat de M. Pascal Terrasse s'agissant de l'écart constaté du nombre de créations de places. Il faut constater l'absence d'indicateurs quantitatifs en la matière et demander que des indicateurs faisant apparaître le nombre de places créées chaque année et leur localisation soient ajoutés en annexe au PAP. Sur la question des crédits non utilisés, il n'y a pas de réponse du Gouvernement. Concernant l'allocation pour adultes handicapés, les fonds sont bien inscrits dans le budget de l'État.

Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial pour les crédits du programme « Accueil des étrangers et intégration » a confirmé, s'agissant de l'accueil des étrangers, des problèmes de délais de paiement des médecins, ainsi que l'éparpillement des crédits du ministère s'agissant notamment des interprètes. Ces difficultés devraient donner lieu à des modifications de périmètre. Concernant le musée de l'immigration et les crédits de la HALDE, des amendements seront proposés. On pourrait, enfin, scinder la gestion des politiques sanitaires et celle des politiques sociales.

M. Augustin Bonrepaux a demandé à quel endroit figurait dans le budget la compensation des conséquences financières de la loi du 11 février 2005, s'agissant des crédits en faveur des personnes dépendantes.

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'elle était inscrite sur le budget de la CNSA.

Puis, la Commission a examiné six amendements.

Le premier, de M. Gérard Bapt, défendu par **M. Pascal Terrasse**, tend à réduire de 174,3 millions d'euros le budget du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », afin de susciter le nécessaire transfert vers la mission Santé des 3.109 emplois équivalents temps pleins travaillés œuvrant pour cette mission.

Le deuxième, de **M. Richard Mallié**, vise à réduire ce même programme de 114,5 millions d'euros afin de susciter le transfert nécessaire vers le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission Sécurité sanitaire des 2.180 équivalents temps pleins travaillés œuvrant pour ce programme.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé que ces deux amendements tendent avant tout à résoudre un problème de présentation des crédits. Il a rappelé que si ces amendements ne sont pas incompatibles, il n'est pas possible de réduire les crédits de la mission en dessous de zéro. Mais il suffit peut-être, cette année, d'insister sur cette question de nomenclature pour aboutir, l'an prochain, à sa modification dans le sens souhaité par les deux auteurs d'amendements, l'existence d'un programme soutien trop vaste étant effectivement critiquable.

Votre Rapporteur spécial a considéré que ces deux amendements présentent une difficulté, dans la mesure où ils conduisent en apparence à réduire substantiellement les crédits du programme pour régler un problème, réel, de présentation. Cela étant, il est vrai qu'il ne faut pas faire de ce programme un « fourre-tout ». Mais le Gouvernement pourrait corriger cela l'an prochain.

M. Richard Mallié a souhaité maintenir son amendement en vue d'obliger le Gouvernement à trouver une solution à ce problème de périmètre.

La Commission a alors *rejeté* ces deux amendements.

Puis la Commission a examiné un amendement présenté par **votre Rapporteur spécial**, ayant pour objet de réduire ce même programme de 10 millions d'euros. Le projet annuel de performance pour 2006 a défini des objectifs, assortis d'indicateurs, dont aucun n'est actuellement alimenté. Dans l'attente de voir ces indicateurs renseignés, les analyses de la performance effectuées, il serait souhaitable de réduire les crédits destinés à l'action 2 (statistiques, études et recherche), en vue d'entraîner la vérification de la cohérence des études réalisées par la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation (DREES) avec celles des autres systèmes d'information, notamment pour ce qui est des statistiques.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Béatrice Pavy, **Rapporteur spécial** pour les crédits du programme « Accueil des étrangers et intégration », tendant à réduire de 2,792 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,792 million d'euros en crédits de paiement le budget du programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de susciter le transfert des crédits du GIP Cité nationale de l'histoire de l'immigration vers la mission Culture.

M. Yves Censi a demandé quelles seraient les conséquences du retrait du Ministère de l'Emploi, de la cohésion et du logement du financement du GIP, et notamment vis-à-vis des autres partenaires du GIP. Le projet de musée en serait-il amoindri ? Enfin, il a estimé que cette réduction de crédits ne devrait pas entraîner un redéploiement à partir des crédits sociaux.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il partage les préoccupations du Rapporteur spécial, et a observé que si musée de l'Immigration il y avait, celui-ci aurait davantage sa place à Marseille qu'à Paris.

M. Alain Rodet a estimé que la question posée par cet amendement était tout autant une question de fond qu'une question de nomenclature et d'affectation de crédits.

Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial pour les crédits du programme « Accueil des étrangers et intégration » a répondu que le projet est en cours d'élaboration au sein du GIP. Elle a précisé que l'apport du ministère de l'Emploi serait, en l'état actuel des choses, sans doute effectué par redéploiement à partir de crédits sociaux.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement un amendement de **vo**tre **Rapporteur spécial**, visant à réduire de 2.700 millions d'euros le budget du programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de réduire la dotation de la HALDE conformément au souhait du Parlement et à l'engagement pris par le Gouvernement lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2005. Au sein de cette réduction de crédits, les dépenses de personnel sont réduites de 1,4 million d'euros. Compte tenu du faible nombre de saisines, le niveau élevé des crédits n'apparaît pas nécessaire.

M. Michel Bouvard a rappelé que le niveau des crédits de l'an dernier avait été justifié par la seule mise en place de la HALDE. La reconduction ne s'impose donc pas.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Gérard Bapt**, tendant à transférer 337 millions d'euros du programme « protection maladie » au programme « Conduite et soutien » des politiques sanitaires et sociales, en vue notamment de restaurer la dotation de la couverture maladie complémentaire à son niveau de 2005. Après l'avis défavorable de votre **Rapporteur spécial**, la Commission a rejeté cet amendement.

Puis la commission des Finances a *adopté*, sur la proposition de vos **Rapporteurs spéciaux**, les crédits de la mission *Solidarité et intégration*, ainsi modifiés, *et vous demande de les adopter*.

Article 88

**Création de l'allocation temporaire d'attente,
en substitution de l'allocation d'insertion**

Texte du projet de loi :

I.— L'article L. 351-9 du code du travail est remplacé par des articles L.351-9 à L.351-9-5 ainsi rédigés :

« Art. L. 351-9. – I. – Peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'attente les ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de 18 ans révolu dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressources ».

« Ne peuvent prétendre à cette allocation les personnes qui proviennent, soit d'un pays pour lequel le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a décidé la mise en œuvre des stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, soit d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr, au sens du 2^o de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

« II.— Peuvent également bénéficier de l'allocation les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire, dans les conditions prévues au titre 1^{er} du livre VIII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire, les ressortissants étrangers auxquels une autorisation provisoire de séjour a été délivrée en application de l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi que certaines catégories de personnes en attente de réinsertion ».

« Art. L. 351-9-1. – Les personnes mentionnées à l'article L. 351-9 dont le séjour dans un centre d'hébergement est pris en charge au titre de l'aide sociale ne peuvent bénéficier de l'allocation.

« Il en va de même pour les personnes mentionnées à l'article L. 351-9 qui refusent une offre de prise en charge répondant aux conditions fixées au premier alinéa. Si ce refus est manifesté après que l'allocation a été préalablement accordée, le bénéfice de l'allocation est perdu au terme du mois qui suit l'expression de ce refus ».

« Les personnes mentionnées à l'article L. 351-9 auxquelles une offre de prise en charge répondant aux conditions fixées au premier alinéa n'a pas été formulée doivent attester de leur adresse de domiciliation effective auprès des organismes chargés du service de l'allocation, sous peine d'en perdre le bénéfice ».

« Les autorités compétentes de l'État adressent mensuellement aux organismes chargés du service de l'allocation les informations relatives aux offres de prise en charge répondant aux conditions fixées au premier alinéa qui ont été formulées ainsi qu'aux refus auxquels celles-ci ont, le cas échéant, donné lieu ».

« Art. L. 351-9-2. – Cette allocation est versée mensuellement, à terme échu, aux personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive. Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande ».

« Les organismes chargés du service de l'allocation sont destinataires mensuellement des informations relatives à l'état d'avancement de la procédure d'examen du dossier de demande d'asile ».

« Art. L. 351-9-3. – Le montant de l'allocation est fixé par décret et est révisé, le cas échéant, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix ».

« Art. L. 351-9.4. – L'allocation est gérée par les institutions mentionnées à l'article L. 351-21 du code du travail avec lesquelles l'État passe une convention ».

« Art L. 351-9-5. – Un décret en Conseil d'État détermine les mesures d'application des articles L.351-9 à L. 351-9-2 ».

II.– 1° Au troisième alinéa de l'article L. 351-10 du même code, les mots : « mentionné à l'article précédent » sont remplacés par les mots : « de solidarité créé par la loi n°82-939 du 4 novembre 1982 ».

2° Aux premier et troisième alinéas de l'article L. 351-10 bis du même code, les mots : « allocation d'insertion » sont remplacés par les mots : « allocation temporaire d'attente ».

3° Au cinquième alinéa de l'article L. 351-10-1 du même code, les mots : « mentionné à l'article L. 351-9 » sont remplacés par les mots : « de solidarité créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article procède à la réforme de l'allocation d'insertion, conformément aux recommandations de la récente mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile.

Cette mesure constitue un élément d'une réforme d'ensemble du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile qui comprend par ailleurs :

- l'accélération des procédures de traitement des données de demande d'asile ;
- le pilotage du dispositif d'hébergement par les préfets de région ;
- l'ouverture de places supplémentaires d'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Le nouvel intitulé de l'allocation, rebaptisée « allocation temporaire d'attente », traduit l'objet exact de cette prestation, qui consiste à assurer la subsistance des demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile.

La prestation sera servie aux demandeurs d'asile, à l'exclusion des ressortissants de pays d'origine sûrs, dont la demande d'asile est traitée par l'OFPRA en procédure prioritaire. S'y ajoutent les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les bénéficiaires de la protection temporaire, les personnes étrangères victimes de la traite, ainsi que d'autres catégories de personnes, en attente de réinsertion professionnelle.

Dans la mesure où la réforme du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile vise à privilégier l'aide apportée aux demandeurs d'asile sous la forme d'un hébergement en CADA plutôt que par le versement d'une allocation en espèces, la nouvelle allocation ne sera pas versée aux demandeurs d'asile prise en charge par un centre d'hébergement, ni à ceux qui auront refusé une telle offre de prise en charge. Une condition de domiciliation est également prévue.

Par souci de cohérence, la durée de versement de l'allocation, attribuée mensuellement sous condition de ressources et à terme échu, est alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction de la demande d'asile, recours inclus.

Cette réforme doit permettre d'améliorer l'efficacité de la gestion de cette allocation, qui bénéficie majoritairement aux demandeurs d'asile, tout en maîtrisant l'évolution des crédits publics alloués à son financement. Les marges de manœuvre ainsi dégagées seront intégralement réutilisées pour financer des places d'hébergement des demandeurs d'asile.

Observations et décision de la Commission :

L'allocation d'insertion, dispositif de solidarité créé en 1984, vise différents publics et non pas seulement les demandeurs d'asile, même si ces derniers représentent 84 % des allocataires actuels. Le principe en est le même pour tous : assurer un revenu à des personnes qui n'ont pas accès au marché du travail ou qui éprouvent des difficultés particulières, les détenus libérés par exemple.

Pour les demandeurs d'asile, l'allocation d'insertion est attribuée sous les conditions suivantes : une demande d'asile recevable doit avoir été déposée auprès de l'OFPPA ; ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi dans un délai d'un an après le dépôt de la demande d'asile ; l'allocation est attribuée à la condition de disposer de ressources inférieures à 887,40 euros pour une personne seule et de 1.774,80 euros pour un couple.

Le montant de l'allocation pleine est, au 1^{er} janvier 2005, de 295 euros par mois pour une personne seule, et un couple peut percevoir deux allocations à taux plein sous conditions de ressources. Les enfants peuvent toucher l'allocation d'insertion sous certaines conditions. Aucune condition d'âge n'est fixée précisément, mais le seuil implicite est celui de 16 ans, âge limite de la scolarité obligatoire. Au-delà, un jeune qui poursuit une formation assimilée à une formation initiale ne pourra pas percevoir l'allocation d'insertion, mais il la touchera éventuellement si la formation qu'il suit est considérée comme une insertion professionnelle, ce qui conduit à des distinctions parfois délicates.

En 2004, 49.000 bénéficiaires de l'allocation d'insertion ont été enregistrés, dont 41.258 demandeurs d'asile, lesquels ont donc représenté 86 % de l'ensemble, contre 84,2 % en 2003. La loi de finances pour 2005 prévoit 48.315 bénéficiaires dont 40.680 demandeurs d'asile, pour un coût total de 180 millions, dont 152 millions au titre de l'asile. L'allocation d'insertion est versée par les ASSEDIC pendant douze mois, sur des crédits du Fonds de solidarité logement.

Il convient de souligner que l'impact financier de l'allocation d'insertion s'est accru du fait de l'unification des procédures d'asile opérée par la loi du 10 décembre 2003. L'unification du traitement des demandes d'asile conventionnel et des demandes d'asile territorial conduit à accorder l'allocation également aux demandeurs d'asile territorial jusqu'à présent exclus : le nombre d'allocataires est estimé à 55.600 après l'extension de la couverture, qui devrait résulter prochainement d'un décret.

Votre Rapporteur spécial considère que les conditions d'accès et de versement de cette allocation sont totalement inappropriées au cas des demandeurs d'asile. C'est pourquoi il y a lieu d'instituer en faveur de ce public particulier une allocation spécifique, répondant à des conditions d'octroi adaptées, et limitée à la durée de la procédure d'examen de la demande d'asile, ce que propose le présent article.

En outre, il est important que cette allocation soit conditionnée à l'acceptation d'un lieu de résidence par le bénéficiaire.

Votre Rapporteur spécial a estimé que l'allocation devrait en outre porter un caractère quérable pour le bénéficiaire, élément qui participerait d'un système de suivi du demandeur d'asile pendant toute la durée de la procédure.

Votre Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 89

Financement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC)

Texte du projet de loi :

A la fin du premier alinéa de l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale est ajoutée la phrase suivante : « les aides personnelles au logement sont prises en compte conformément aux dispositions de l'article L.262-10 du code de l'action sociale et des familles et des textes pris pour leur application ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article rectifie une incohérence technique.

La détermination des ressources prises en compte pour l'ouverture du droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) prend en compte les aides personnelles au logement de façon forfaitaire.

Il apparaît toutefois que les règles de calcul du forfait applicables à la CMUC ne sont pas complètement cohérentes avec celles en vigueur pour le RMI, alors même que tous les bénéficiaires du RMI ont droit de façon automatique à la CMUC et que les allocataires du RMI, y compris les conjoints, enfants et autres personnes à charge, constituent environ la moitié des bénéficiaires de la CMUC.

Il est donc proposé, pour le calcul du forfait, d'aligner le régime de la CMUC sur les règles en vigueur pour le RMI, par souci de cohérence ; cette mesure générerait une économie estimée à 21 millions d'euros.

Observations et décision de la Commission :

L'article D.861-1 du code de la sécurité sociale, pris en application de l'article L.861-1 du même code, fixe le montant annuel de plafond de revenus permettant l'accès à la CMU complémentaire.

Au 1^{er} juillet 2005, le barème mensuel fixé retient, au sein des éléments de revenu, le montant de 50,15 euros pour une personne au titre du forfait logement. En effet, les personnes ayant à leur disposition un logement (locataire, propriétaire, occupant à titre gratuit) se voient appliquer un forfait logement ajouté à leurs ressources. Ce forfait varie selon la composition de la famille.

Le mode de calcul du montant du RMI prend également en considération les ressources du demandeur et notamment le fait d'être logé gratuitement : le montant forfaitaire pris en compte est dans ce cas de 51,05 euros pour une personne seule, variant également en fonction de la composition de la famille.

Cet alignement des deux régimes peut être approuvé, car il s'agit dans la majorité des cas, des mêmes bénéficiaires pour les deux dispositifs. Il répond en outre à la volonté d'harmoniser les droits connexes aux minima sociaux, et de ne plus les faire dépendre uniquement du statut de la personne.

Votre Commission a *adopté* cet article, sans modification.

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Amendement n° **II-54**
présenté par
Mme Marie-Hélène des ESGAULX, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 52
État B

Mission « Solidarité et intégration »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Politiques en faveur de l'inclusion sociale		
Accueil des étrangers et intégration <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Actions en faveur des familles vulnérables		
Handicap et dépendance		
Protection maladie		
Égalité entre les hommes et les femmes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		10.000.000
TOTAUX		10.000.000
SOLDE	- 10.000.000	

Exposé sommaire

L'action 2 « Statistiques, études et recherche » du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » bénéficie d'une dotation très importante de 41,175 millions d'euros.

Le projet annuel de performance pour 2006 a défini des objectifs, assorti d'indicateurs dont aucun n'est actuellement alimenté. Dans l'attente de voir ces indicateurs renseignés et l'analyse de la performance effectuée, il serait souhaitable de réduire les crédits destinés à cette action, ce qui aura pour effet, notamment, d'entraîner la vérification de la cohérence des études réalisées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation (DREES) avec les études réalisées par les autres systèmes d'information, notamment pour ce qui est des statistiques.

Il y a lieu de promouvoir une coordination systématique avec les autres départements ministériels et les partenaires des politiques sanitaires et sociales, tant au niveau national qu'au niveau régional.

N° 2568-33 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 33 : solidarité et intégration : solidarité (Mme Marie-Hélène des Esgaulx)