



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 33

**SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION**

**SOLIDARITÉ**

Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène des ESGAULX

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>I.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>8</b>
A.– DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION POUR 2007.....	9
B.– LES FONDS DE CONCOURS ET LES DÉPENSES FISCALES.....	13
C.– LES RESSOURCES HUMAINES.....	14
D.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AVANT ET APRÈS LA LOLF POUR LES ANNÉES 2005 ET 2006 .....	15
1.– Les conditions d'exécution en 2005 et 2006.....	15
<i>a) Trois recours aux décrets d'avance en 2005 .....</i>	<i>15</i>
<i>b) Les difficultés liées en 2006 à l'application de la réserve de précaution aux dépenses                 d'intervention de la mission Solidarité .....</i>	<i>16</i>
2.– L'exécution des crédits n'est pas plus prévisible dans le cadre de la gestion en mode LOLF .....	18
E.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF .....	19
1.– Des efforts réels d'adaptation de l'administration à la nouvelle gestion .....	19
2.– Le programme support rassemble les crédits de personnel des programmes relevant de trois missions .....	20
F.– LA DYNAMIQUE DE MODERNISATION .....	21
G.– UNE MISSION CHARGÉE DE DETTES .....	22
<b>II.– LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES (PROGRAMME 177).....</b>	<b>24</b>
A.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES.....	25
1.– Le développement de la capacité des CHRS .....	25
2.– L'amélioration de l'hébergement d'urgence .....	27
3.– L'extension des maisons relais.....	28
4.– Les autres actions .....	29
B.– LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION .....	29
C.– LA CONDUITE ET L'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....	30
D.– LES RAPATRIÉS .....	30
E.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	31

<b>III.– LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES ET DE L'ENFANCE (PROGRAMME 106)</b> .....	32
A.– LES ACTIONS ET LEUR ÉVOLUTION .....	32
1.– L'accompagnement familial.....	32
2.– Le financement de l'allocation parent isolé (API) .....	33
B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS .....	36
C.– LE DÉFENSEUR DES ENFANTS.....	37
<b>IV.– HANDICAP ET DÉPENDANCE (PROGRAMME 157)</b> .....	39
A.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DÉPENDANTES.....	39
B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES .....	40
1.– Les maisons départementales des personnes handicapées.....	41
2.– L'incitation à l'activité professionnelle .....	42
3.– Le financement des ressources d'existence .....	43
4.– La compensation des conséquences du handicap.....	45
5.– Le pilotage du programme .....	45
C.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES.....	46
1.– L'action 5 <i>Personnes âgées</i> .....	46
2.– Le plan <i>vieillesse et solidarités</i> .....	46
3.– Bilan de la journée de solidarité .....	47
4.– Le plan <i>solidarité grand âge</i> .....	47
D.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 157 .....	50
<b>V.– LA PROTECTION MALADIE (PROGRAMME 183)</b> .....	51
A.– LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE LA CMUc.....	51
B.– L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT : UNE SOUS-DOTATION RÉCURRENTÉ QUI GÉNÈRE UNE DETTE CROISSANTE .....	52
1.– La dépense au titre de l'aide médicale de l'État.....	52
2.– La stabilité de la dotation budgétaire a pour effet d'accroître la dette à l'égard de la sécurité sociale.....	54
C.– LE FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE.....	55
D.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA PERFORMANCE .....	55
<b>VI.– L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES (PROGRAMME 137)</b> .....	57
A.– LES ACTIONS ET LEUR FINANCEMENT .....	57
B.– QUELLE MESURE DE LA PERFORMANCE ? .....	58

<b>VII.– LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES (PROGRAMME 124)</b> .....	60
A.– LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE INTERVENUS.....	60
B.– LES RESSOURCES HUMAINES.....	61
1.– Le plafond d'emplois.....	61
2.– Les suppressions d'emplois.....	62
3.– Les mesures statutaires.....	62
C.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT.....	63
1.– Les crédits de l'administration centrale.....	63
D.– LA GESTION IMMOBILIÈRE.....	64
E.– LA PERFORMANCE.....	64
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	67
<i>Article 53</i> .....	69
<i>Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi</i> .....	69
<i>Article 55</i> .....	72
<i>Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)</i> .....	72
<i>Article 56</i> .....	75
<i>Subsidiarité de l'allocation de parent isolé (API)</i> .....	75
<b>OBSERVATION DE LA COMMISSION</b> .....	79

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° 3363, annexe n° 34).

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**L'engagement du Gouvernement dans la lutte contre l'exclusion, qui se traduit par un effort financier maintenu en faveur des catégories les plus vulnérables,** doit tout d'abord être souligné, alors que par ailleurs le budget est en diminution en volume.

De nombreuses dépenses fiscales sont rattachées à cette mission par le ministère du Budget. Votre Rapporteur spécial met en garde contre le rattachement à un programme de la mission *Solidarité* d'avantages fiscaux bénéficiant à l'ensemble d'une catégorie de personnes et non seulement celles en situation d'exclusion. De tels rattachements faussent les masses financières à prendre en considération et la vision globale que l'on veut développer.

L'exécution des crédits, qui devait être améliorée par la gestion en mode LOLF, ne l'a guère été pour la présente mission. Deux causes l'expliquent : la sous-dotation de plusieurs actions dont les montants nécessaires sont pourtant connus, et l'application de la réserve de précaution à l'ensemble des actions quelle que soit la nature de leurs dépenses. En effet, la mise en réserve de crédits relatifs aux dépenses d'intervention en matière sociale pose de réelles difficultés aux gestionnaires : ils n'ont aucune prise sur la hauteur et l'évolution de la dépense, qui résulte de droits créés par la loi. Il serait donc souhaitable de lever la réserve de précaution pesant sur les actions comportant des allocations (allocation adulte handicapé, allocation parent isolé, notamment).

Plusieurs actions de la mission sont largement sous-dotées d'année en année : l'aide médicale de l'État, l'allocation aux adultes handicapés, le Fonds spécial d'invalidité, l'allocation parent isolé, les tutelles et curatelles de l'État. Une dette cumulée importante est due à la CNAM, qui doit être apurée.

Le ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille s'était engagé à clarifier cette situation lors du débat budgétaire de 2005 sur les crédits de la présente mission. La charge de la dette accumulée doit être prise en charge par le budget de l'État.

Votre Rapporteur spécial se félicite des efforts entrepris pour améliorer la gestion des structures d'hébergement et de réinsertion, comme des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Il serait souhaitable de passer rapidement à une gestion par contrats d'objectifs et de moyens sur trois ans, par exemple, avec les associations gestionnaires, afin d'établir un meilleur pilotage de l'allocation des ressources, et de leur assurer en contrepartie une prévisibilité sur le plan financier.

La réflexion et l'action doivent se poursuivre sur l'amélioration de toute la chaîne du logement, bloquée à tous les niveaux, de l'hébergement d'urgence au logement social ou très social, ce qui a pour effet que les différentes catégories de personnes se trouvent trop souvent dans des structures non appropriées à leur situation.

La loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances a créé une forte attente : il faut que l'année 2007 voit la totalité du dispositif se mettre en place, et que l'ensemble des maisons départementales des personnes handicapées soit en fonctionnement, en rassemblant l'ensemble des intervenants. L'administration doit régler rapidement au cas par cas les problèmes de détachement des agents ou de coordination qui se posent.

## I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission *Solidarité et intégration* est interministérielle : quatre programmes relèvent du ministère de la Santé et des solidarités et trois programmes du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement. Certains dispositifs relèvent par ailleurs des compétences des ministres délégués. Il est donc difficile de lui donner une stratégie ou un pilotage d'ensemble, ce que l'on peut regretter.

Les deux ministères gestionnaires des programmes de cette mission, c'est-à-dire le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que le ministère de la Santé et des solidarités, ont engagé une dynamique forte de modernisation. De nombreux audits de modernisation ont déjà eu lieu ou sont en cours actuellement, portant sur l'urgence sociale et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation parent isolé, notamment. De nouveaux audits porteront en 2007 sur l'ensemble des services centraux et déconcentrés des ministères afin d'analyser les missions et activités qui leur ont été confiées, au regard de leurs moyens et de l'efficacité réelle des actions.

La priorité du Gouvernement, soutenue par un redéploiement des efforts, s'est exercée vers les actions en faveur des personnes handicapées, des familles vulnérables et de l'insertion.

Une part essentielle des crédits de la mission est destinée au financement des minima sociaux et des dispositifs obligatoires : 9,1 milliards d'euros y sont consacrés sur un montant de crédits hors titre 2 de 9,8 milliards d'euros.

Votre Rapporteur spécial a constaté une description plus précise des actions et une justification au premier euro (JPE) fortement améliorée, ce dont elle se félicite. Seule la description des programmes reste quelque peu générale et ne traduit pas les choix de pilotage de leur responsable, qui, il est vrai, ne peut exercer ce pilotage qu'à la marge, les dépenses « obligatoires » représentant selon les programmes jusqu'à 70 ou même 95 % des crédits.

On notera la création d'une nouvelle structure, la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), par le décret n° 2006-151 du 13 février 2006. Son rôle sera de soutenir les expérimentations sociales innovantes, locales en particulier, telles celles confiées par le Premier ministre à l'Agence des solidarités nouvelles. On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les tâches de la DIIESES n'ont pas été confiées à la Direction générale de l'action sociale, dont l'animation et le pilotage des politiques sociales sont la mission ; il faut souhaiter que la délégation

reste une structure légère (actuellement une dizaine de personnes) et démontre son originalité innovatrice.

#### A.– DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION POUR 2007

La mission comprend sept programmes dont les dotations sont très inégales. **Sa dotation totale s'élève pour 2007 à 12.240,99 millions d'euros en autorisations d'engagement** ; elle s'élevait à 12.192,76 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, **soit une progression de 1 % environ**.

En crédits de paiement, cette dotation se maintient, étant de 12.204,49 millions d'euros contre 12.173,20 en loi de finances initiale pour 2006.

Les trois programmes relevant de la compétence du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement bénéficient des dotations suivantes :

– le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* est doté de 1.051,53 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui traduit une progression de 4 %. Il traduit et reprend les objectifs du document de politique transversale « Inclusion sociale 2007 » et les priorités du Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2006-2008 ;

– le programme *Accueil des étrangers et intégration*, doté de 455,13 millions d'euros en crédits de paiement, regroupe les actions et les crédits des politiques sociales en faveur des immigrants et des personnes issues de l'immigration. Ces crédits sont en baisse de 18 %.

Votre Rapporteur spécial précise que ce programme fait l'objet d'un rapport spécial autonome, présenté par Mme Béatrice Pavy (rapport n° 3363, annexe n° 34) ;

– le programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, doté de 28,34 millions d'euros en crédits de paiement, permet au ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité de coordonner la mise en œuvre de la politique intégrée de l'égalité, et s'inscrit dans la stratégie de l'Union européenne en matière d'égalité, en s'attachant à l'application et au respect des treize directives constituant l'acquis communautaire en ce domaine. Ses crédits progressent d'environ 3 %.

Trois programmes relèvent de la compétence du ministre de la Santé et des solidarités. Ils bénéficient d'une hausse globale de leurs crédits de 3,8 % :

– le programme *Action en faveur des familles vulnérables*, doté de 1.152,07 millions d'euros en crédits de paiement, vise à soutenir et suppléer les familles en difficulté sociale, financière ou relationnelle, il assure la protection juridique aux adultes vulnérables. Ses crédits sont stables ;

– le programme *Handicap et dépendance*, doté de 8.039,28 millions d’euros, a pour objet de proposer des dispositifs aux personnes concernées, adaptés à leurs besoins de façon individualisée, dans le cadre des principes affirmés par la loi pour l’égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005. Cette dotation progresse de 2,4 % ;

– le programme *Protection maladie*, doté de 398,14 millions d’euros, rassemble les dispositifs assurant un complément à la protection sociale obligatoire (essentiellement la dotation de l’État au Fonds CMUc et l’aide médicale de l’État). La dotation de ce programme est en baisse de 209 millions d’euros, mesure qui poursuit le transfert du financement de la couverture maladie complémentaire de l’État vers l’assurance maladie. Ce transfert a été engagé dans le projet de loi de finances pour 2005 ;

– le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* relève de la gestion des deux ministres ; il est doté de 1.080 millions d’euros en crédits de paiement, ce qui traduit une stabilité par rapport à 2006.

La légère progression globale des crédits de la mission a déjà été soulignée. Cependant l’analyse des crédits programme par programme appelle les remarques suivantes.

Cinq programmes voient leurs crédits progresser faiblement ou plus significativement. Deux programmes connaissent une baisse de la dotation : le programme *Protection maladie*, pour la raison déjà évoquée, et le programme *Accueil des étrangers et intégration*. Dans ce dernier cas, la baisse de 18 % de la dotation se fonde sur la prévision d’une diminution du nombre des demandeurs d’asile en 2007, poursuivant la baisse déjà observée en 2006.

Le tableau suivant présente les crédits de l’ensemble de la mission *Solidarité et intégration* pour 2007.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS PAR PROGRAMME**

*(en millions d'euros)*

	<b>Autorisations d'engagement LFI 2006</b>	<b>Crédits de paiement LFI 2006</b>	<b>Autorisations d'engagement PLF 2007</b>	<b>Crédits de paiement PLF 2007</b>	<b>Plafond d'emplois autorisé exprimé en ETPT</b>
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1.010,04	1.010	1.054,31	1.051,53	–
Accueil des étrangers et intégration	558,47	558,47	455,13	455,13	73
Actions en faveur des familles vulnérables	1.097,82	1.097,82	1.152,07	1.152,07	–
Handicap et dépendance	7.820,42	7.807,94	8.059,28	8.039,28	–
Protection maladie	607,01	607,01	398,14	398,14	–
Égalité entre les hommes et les femmes	27,42	27,42	28,34	28,34	202
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.071,57	1.064,52	1.093,72	1.080	14.859
<b>TOTAL</b>	<b>12.192,75</b>	<b>12.173,18</b>	<b>12.240,99</b>	<b>12.204,49</b>	<b>15.061</b>

**Votre Rapporteur spécial souligne l'engagement du Gouvernement dans la lutte contre l'exclusion et l'effort financier maintenu en faveur des catégories les plus vulnérables**, qui se traduisent par la reconduction des crédits de la mission, dans le cadre d'un budget très contraint.

L'évolution des crédits de la solidarité depuis 2002, ainsi que la part de ces crédits dans le budget de l'État, sont présentés dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ DE 2001 À 2007

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006 (Crédits de paiement)	PLF 2007 (Crédits de paiement)
Agrégat 23 Développement social	5.778,08	6.115,16	309,71	302,16	—	—	—
Agrégat 24 Intégration et lutte contre l'exclusion	7.166,65	7.161,21	5.749,79	1.270,95	—	—	—
Agrégat 25 Familles et personnes handicapées	—	—	6.936,07	7.117,30	—	—	—
Agrégat 31 Gestion des politiques de santé et de solidarité	912,20	980,42	1.008,65	1.011,41	—	—	—
<b>Total crédits solidarité</b>	<b>13.856,93</b>	<b>14.256,79</b>	<b>14.004,23</b>	<b>9.701,82</b>	<b>11.807,99</b>	<b>12.173,20</b>	<b>12.204,49</b>
Agrégat 21 Santé publique et sécurité sanitaire	351,79	371,57	284,05	321,86	—	—	—
Agrégat 22 Offre de soins et accès aux soins	226,34	171,74	1.184,83	1.154	478,96	502,66	535,81
<b>Total ministère</b>	<b>14.435,07</b>	<b>14.800,10</b>	<b>15.473,11</b>	<b>11.177,68</b>	<b>12.286,96</b>	<b>12.675,86</b>	<b>12.740,30</b>
<b>Budget de l'État</b>	<b>260.900</b>	<b>266.000</b>	<b>273.800</b>	<b>283.700</b>	<b>288.500</b>	<b>334.600</b>	<b>344.000</b>
Part des crédits de la solidarité dans le budget de l'État (en %)	5,31	5,36	5,11	3,42	4,09	3,64	3,55

Source : Ministère de la Santé et des solidarités

## B.- LES FONDS DE CONCOURS ET LES DÉPENSES FISCALES

La mission *Solidarité et intégration* devrait recevoir 6,89 millions d'euros de crédits par voie de **fonds de concours** pour 2007.

Ceux-ci sont en forte baisse par rapport à 2006, année pour laquelle ils atteignaient 18,07 millions d'euros. Ces crédits proviennent de la mise en œuvre de la fin de la programmation sociale européenne, sachant que notre pays n'est plus bénéficiaire de ces actions à l'avenir. La cessation de la contribution de 12,2 millions d'euros du Fonds social européen pour les actions d'insertion et d'accompagnement social se traduira par une diminution des crédits disponibles pour plusieurs opérateurs associatifs dans le domaine de l'exclusion.

Les crédits restants sont principalement concentrés sur le programme *Accueil des étrangers et intégration*, avec un cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés (4,8 millions d'euros) et sur le programme *Conduite et soutien*, avec un remboursement à hauteur de 1,2 million d'euros des frais de prélèvement et d'échantillons d'eau pour la vérification de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Les autres interventions sont plus réduites.

Les **dépenses fiscales** attachées à la mission sont très nombreuses et représentent un coût important. Elles sont présentées dans le tableau suivant.

### ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES POUR 2007

(en millions d'euros)

Programme	Dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme	Dépenses fiscales contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal	Total
Prévention de l'exclusion	360	1.660	2.020
Accueil des étrangers et intégration	0	0	0
Actions en faveur des familles vulnérables	5.160	2.545	7.705
Handicap et dépendance	4.012	4.785	8.797
Protection maladie	2.010		2.010
Égalité entre les hommes et les femmes	0	4.525	4.525
Conduite et soutien des politiques sanitaires	0	0	0
<b>Total</b>	<b>11.542</b>	<b>13.515</b>	<b>25.057</b>

Source : ministère de la Santé et des solidarités

Le total des dépenses fiscales doit être interprété avec précaution, dans la mesure où certaines dépenses concourent à plusieurs programmes sans que ce soit leur objet principal, venant ainsi gonfler la masse totale des dépenses fiscales.

Le total des dépenses fiscales dont l'objet principal est présenté par le projet annuel de performance comme contribuant à la mission représente 11,5 milliards d'euros soit 95 % des crédits de la mission.

**Cependant votre Rapporteur spécial manifeste la plus grande circonspection à l'égard d'une telle démarche.**

Celle-ci pourrait revêtir une certaine pertinence si la dépense fiscale additionnée dans chaque programme se limitait précisément à la catégorie de personnes concernées par le programme, car l'on appréhenderait ainsi l'ensemble des efforts que fait l'État pour soutenir une catégorie de personnes.

**Cependant, le rattachement des dépenses fiscales aux programmes est très approximatif et parfois très éloigné du public concerné** : que penser par exemple du rattachement du crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans (260 millions d'euros) au programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* ? Ce crédit d'impôt est applicable à tous les contribuables imposables : il s'agit d'une catégorie de personnes beaucoup plus large que celle visée par le programme, qui ne s'y retrouve peut-être pas du tout. De même, le rattachement de l'exonération des rémunérations versées par les particuliers aux salariés à domicile et aux assistantes maternelles au programme *Familles vulnérables* est difficile à justifier.

La réduction d'impôt au titre de dons (700 millions d'euros) porte sur des dons très variés : quelle proportion d'entre eux bénéficie réellement à une structure d'hébergement d'urgence ou de réinsertion ?

La constatation que la dépense fiscale rattachée à la mission équivaut à 95 % des crédits est donc faussée par les nombreux rattachements approximatifs. **Il ne faudrait pas que de telles considérations puissent motiver des réductions des crédits de la mission, déjà souvent limités face aux besoins humanitaires que nous connaissons.**

### C.- LES RESSOURCES HUMAINES

En 2006, l'effectif autorisé par la loi de finances était, après transferts, de 14.931 ETPT. L'exécution prévisible se caractérise par la saturation du plafond des emplois et de la masse salariale.

Pour 2007, le nombre de départs en retraite est estimé à 278, ce qui équivaut à 138 ETP en année pleine. Il est proposé de diminuer l'autorisation budgétaire de 50 emplois ; portant sur le non remplacement de la quasi-totalité des départs en retraite de catégorie C (109 départs soit 54,5 TP en année pleine). Cette diminution occasionne une économie de 1,3 million d'euros.

L'effectif budgétaire avant transferts est donc de 14.881 ETPT.

Les transferts décidés pour 2007 se traduisent par une diminution de 22 emplois de l'effectif du programme 124 : ces transferts recouvrent une diminution de 32 ETP nécessaires à la création du centre national de gestion des concours, et d'un apport de 11 ETP de l'INSEE vers le ministère, notamment.

Il en résulte après transferts une autorisation budgétaire en emplois de 14.859 ETPT se répartissant ainsi par catégories d'emplois : 290 emplois fonctionnels, 1.448 emplois de cadre A techniques, 3.241 de cadre A administratifs, 4.162 de cadre B et 5.718 de cadre C.

La création de 36 postes dans les agences de santé explique que le solde réel entre emplois créés et supprimés n'est que de 14 ETPT

## D.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AVANT ET APRÈS LA LOLF POUR LES ANNÉES 2005 ET 2006

### 1.- Les conditions d'exécution en 2005 et 2006

#### *a) Trois recours aux décrets d'avance en 2005*

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 étaient de 11,18 milliards d'euros. Les crédits ouverts se sont élevés, en fin d'année, à 12,79 milliards d'euros.

Les principaux mouvements budgétaires ayant affecté les crédits en 2005 ont été le report de crédits d'un montant total de 471,9 millions d'euros et l'adoption de trois décrets d'avance pour un montant total de 299 millions d'euros. Ces derniers ont concerné, pour la présente mission, les chapitres suivants :

– 125 millions d'euros sur les chapitres 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », 39-03 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » et 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » pour financer les dépenses d'hébergement d'urgence (décret du 29 avril 2005) ;

– 24 millions d'euros sur le chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » pour financer les dépenses d'hébergement d'urgence (décret du 3 novembre 2005).

Par ailleurs, 79,5 millions d'euros ont été annulés en fin de gestion.

La loi de finances rectificative a ouvert un montant de crédits de 437 millions d'euros qui ont été répartis comme suit :

– 6,2 millions d'euros pour couvrir l'insuffisance des crédits de frais de justice ;

– 286,4 millions d'euros pour financer la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI et permettre à l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'agriculture (OFIVAL) de gérer pour le compte de l'État l'aide alimentaire aux personnes les plus démunies ;

– 31,8 millions d'euros d'ajustement aux besoins au titre de l'allocation parent isolé ;

– 77,7 millions d’euros d’ajustement aux besoins au titre de l’allocation aux adultes handicapés ;

– 8 millions d’euros pour financer différentes actions en faveur de l’intégration des publics résidant dans les quartiers sensibles par le biais du Fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations ;

– 26,8 millions d’euros pour couvrir l’insuffisance au titre des dépenses relatives à l’aide médicale de l’État (AME).

Des rattachements de fonds de concours ont été effectués pour un montant total de 684,6 millions d’euros dont 495,7 millions d’euros au titre de la participation de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA) aux dépenses en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées et 176 millions d’euros au titre de la 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.

Les deux mises en réserve décidées les 10 février et 15 juillet 2005 ont porté sur 105,7 millions d’euros puis de 45 millions d’euros. Le montant total des crédits gelés a atteint 260,1 millions d’euros, dont 85 millions d’euros ont été dégelés en cours d’année et 45,5 en fin de gestion.

Le tableau ci-après présente le dispositif de régulation :

*(en millions d’euros)*

LFI	Crédits LFI gelés	Reports	Gel des reports	Gel total	Dégels en cours de gestion	Gel résiduel en fin d’exercice	Dégels en fin d’exercice	Annulations en fin d’exercice de crédits gelés
11.187,2	150,7	471,9	109,4	260,1	88,4	171,7	45,5	79,5

*b) Les difficultés liées en 2006 à l’application de la réserve de précaution aux dépenses d’intervention de la mission Solidarité*

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 ont été de 12,19 milliards d’euros en autorisation d’engagement et de 12,17 milliards d’euros en crédits de paiement, dont 792 millions d’euros pour le personnel sur le titre 2.

Les crédits ouverts au 18 août 2006 s’élevaient à 12,55 milliards d’euros en AE et 12,53 milliards d’euros en CP.

Les principaux mouvements intervenus correspondent à :

– des reports de crédits d’un montant total de 358,25 millions d’euros en CP dont 53 au titre des crédits budgétaires et 306 millions au titre des crédits ouverts par rattachement de fonds de concours (il s’agit pour l’essentiel de reports du fonds de concours correspondant à la participation de la CNSA aux dépenses

en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées sur le programme *Handicap et dépendance* ;

– des annulations pour 17,30 millions d’euros en CP afin de gager les décrets d’avance des 27 mars et 1<sup>er</sup> août relatifs à la lutte contre le chikungunya et la dengue ;

– des rattachements de fonds de concours de 19,01 millions d’euros en CP, dont 11,3 au titre de la participation de la CNSA et 6,2 correspondant au concours du fonds social européen aux actions d’insertion et d’accompagnement social sur le programme *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

La lettre du 11 décembre 2005 du ministre de l’Economie, des finances et de l’industrie portant sur la mise en œuvre de la régulation budgétaire 2006 précisait que l’application d’un taux de régulation uniforme sur les programmes « ne prenait pas en compte la rigidité » des dépenses de certains programmes.

De fait, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2000 n’interdit pas de faire porter la réserve de précaution décidée par le Gouvernement sur l’ensemble des crédits des programmes, même s’il s’agit de programmes d’intervention sur lesquels l’État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d’attribution. L’exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2006 prévoit toutefois que des crédits mis en réserve auront vocation à être libérés au cours de l’exercice. Pour le ministère, ces crédits portent sur les programmes *Familles vulnérables* (28 millions d’euros de dégel envisagés), *Handicap et dépendance* (300,9 millions d’euros) et *Protection maladie* (30,4 millions d’euros).

Les levées de gels de crédits sur la réserve de précaution intervenues portent sur :

– la lutte antivectorielle (3,3 millions d’euros sur *Conduite et soutien* et 4,6 millions d’euros sur *Veille et sécurité sanitaires*) ;

– l’allocation de reconnaissance 7,8 millions d’euros sur le programme *Inclusion sociale* ;

– 16 millions d’euros répartis entre différents programmes pour annulation (décret d’avances du 17 mars 2006) ;

– l’hébergement d’urgence (37,2 millions d’euros sur le programme *Inclusion sociale*) ;

– 2,4 millions d’euros reportés entre différents programmes pour annulation (décret d’avance du 1<sup>er</sup> août 2006).

Or, dans la pratique usuelle de la régulation sous l’empire de l’ordonnance organique n° 99-2 du 2 janvier 1959, les chapitres relatifs aux prestations à caractère social étaient exclus de l’« assiette » des gels et des annulations de crédits. C’est la globalisation des crédits.

## 2.— L'exécution des crédits n'est pas plus prévisible dans le cadre de la gestion en mode LOLF

Votre Rapporteur spécial a pu constater que l'exécution des crédits, qui devrait être considérablement améliorée selon les objectifs de la LOLF, ne l'a, jusqu'ici, guère été pour la présente mission. Ce phénomène s'explique par deux causes, l'insuffisance de crédits, d'une part, et l'application de la réserve de précaution à l'ensemble des programmes quelle que soit la nature de leurs dépenses, d'autre part.

Les crédits afférents à différentes actions ont fait l'objet d'une sous-évaluation au cours des dernières années, et qui a persisté en 2006.

Ainsi par exemple, les crédits de frais de justice et de réparations civiles font l'objet d'une sous-évaluation depuis plusieurs années. Le chapitre 37-91 connaissait ainsi un écart important entre le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés, les dépenses résultant pour l'essentiel de décisions de justice et échappant à toute prévision initiale. A partir de 2006, ces crédits sont devenus limitatifs et ont été répartis dans les différents programmes gérés par les ministères chargés de la santé et des affaires sociales. Or certains responsables de programmes rencontrent actuellement des difficultés à exécuter les décisions de justice et s'efforcent de redéployer des crédits en faveur des dépenses de contentieux. On citera l'accroissement ponctuel des indemnisations imputées au programme *Handicap et dépendance*, avec l'indemnisation pour l'accueil d'un enfant handicapé plus fréquente qu'auparavant, par exemple.

Plusieurs autres actions sont sous dotées, générant une dette qui fera l'objet d'un développement dans le dernier paragraphe du présent chapitre.

L'application de la réserve de précaution à l'ensemble des actions pose un problème sérieux s'agissant de dépenses d'intervention répondant à des obligations juridiques de l'État.

**RÉSERVE DE PRÉCAUTION INITIALE POUR 2006**

(en millions d'euros)

Programme	Titre 2		Autres titres	
	AE	CP	AE	CP
106 Actions en faveur des familles vulnérables			49.850.879	49.850.879
124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	776.744	776.744	13.203.600	12.850.870
157 Handicap et dépendance			349.319.607	348.695.707
183 Protection maladie			30.350.658	30.350.658
104 Accueil des étrangers et intégration	5.787	5.787	24.684.380	24.684.380
137 Égalité entre les hommes et les femmes	9.472	9.472	802.045	802.045
177 Politiques en faveur de l'inclusion sociale			45.131.720	45.130.131
<b>Total de la mission <i>Solidarité et intégration</i></b>	<b>792.003</b>	<b>792.003</b>	<b>513.342.889</b>	<b>512.364.670</b>

Ainsi pour l'exemple mentionné, il y a lieu, pour faire face aux conséquences financières des contentieux, de procéder au dégel de la réserve de précaution, voire d'abonder le montant des programmes.

**E.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF**

La maquette du programme connaît très peu de changement pour l'année 2007, de même les actions connaissent une grande stabilité. Quelques changements ont été apportés en ce qui concerne les indicateurs, qui seront mentionnés dans le développement relatif à chaque programme.

**1.– Des efforts réels d'adaptation de l'administration à la nouvelle gestion**

La mise en œuvre de la loi organique donne aux responsables de BOP des compétences accrues dans le domaine de la gestion des recrutements et du pilotage de la masse salariale ainsi que des plafonds d'emploi. Aussi le plafond ministériel d'emploi et de masse salariale a-t-il été réparti entre les budgets opérationnels de programme, chaque responsable de BOP, principalement dans les régions, ayant la responsabilité de la maîtrise de ces plafonds.

Il a été demandé à chaque responsable de BOP d'établir en début d'année un plan de recrutement initial (PRI) qui, après approbation par le responsable de programme a servi de base à l'ensemble des recrutements.

Le recrutement et la gestion des emplois contractuels de tous types a été déconcentré. L'activité de recrutement occupe désormais une place plus importante dans l'activité des responsables de pôle ressources des services déconcentrés. La gestion des corps de d'agents titulaires demeure cependant centralisée.

La nouvelle gestion exige des efforts de formation ; en 2006, deux types de fonctions ont été concernés. Pour la gestion des ressources humaines, des formations ont été mises en œuvre pour les personnels assistant les responsables de BOP régionaux. Pour le contrôle de gestion, sera mis en place un réseau de contrôleurs tant à l'administration centrale que dans les services déconcentrés. Ces formations concerneront les équipes dirigeantes et les agents de l'ensemble des services centraux et déconcentrés. L'effort financier consacré aux formations « LOLF » en 2006 peut être estimé à 150.000 euros.

La fongibilité des crédits entre titre 2 et autres dépenses s'avère toujours quasiment impossible au sein de la présente mission. En effet, même si quelques postes étaient supprimés pour accroître la charge de travail des autres agents, les sommes dégagées ne seraient guère à la hauteur des besoins et des enjeux.

## 2.- Le programme support rassemble les crédits de personnel des programmes relevant de trois missions

Le programme *Conduite et soutien* comporte l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement concourant à la mise en œuvre de trois missions et de dix programmes (il s'agit de l'ensemble des programmes de la mission Solidarité et intégration à l'exception du programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, de l'ensemble des programmes de la mission *Santé*, du programme *Veille et sécurité sanitaires* de la mission *Sécurité sanitaire*).

Votre Rapporteur spécial, ainsi que le Rapporteur de la mission *Santé* avaient émis des doutes fin 2005 quant à la conformité à la LOLF d'un regroupement aussi large des moyens en personnel.

L'administration défend ce choix pour les raisons suivantes.

Pour ce qui concerne l'administration centrale, ses effectifs comme ses crédits de personnel par programme sont faibles : ils représentent en 2006 0,2 % des crédits figurant sur la mission *Solidarité et intégration* et 6,5 % des crédits figurant sur les missions *Santé* et *Sécurité sanitaire*, qui comprennent essentiellement des dépenses d'intervention.

En outre, ces chiffres ne sont pas significatifs du coût complet de conception des politiques considérés car les services en cause conçoivent des politiques financées par la loi de finances mais aussi par la loi de financement de la sécurité sociale, ou plus récemment par les budgets des collectivités territoriales, comme la politique relative au RMI. L'inscription de ces dépenses sur les programmes de politique publique rendrait le redéploiement en cours d'année entre programmes plus difficile.

Pour les services déconcentrés, les DRASS et les DDASS, qui regroupent 80 % des dépenses de personnel et de fonctionnement, la modestie de leurs effectifs, l'évolution de leurs missions dans le temps et leur variabilité en cours d'année supposent la polyvalence des services entre programmes et entre missions

sanitaire et sociale (ainsi le lien entre soins et hébergement des personnes dépendantes, santé mentale et accès au soins des plus démunis). La dispersion des crédits entre missions et entre programmes rendrait plus rigide la gestion des ressources humaines et irait à l'encontre de l'allocation optimale de celles-ci.

Ce choix ne doit pas empêcher la reconstitution du coût complet des politiques (avec les limites indiquées) avec la mention par action des dépenses de personnel relatives à chacun des programmes. Enfin, la déconcentration totale du plafond d'emploi et de la masse salariale région par région est intervenue dès 2006.

Votre Rapporteur spécial considère que, vu l'effectif faible affecté à certains programmes, la fongibilité des ressources humaines entre plusieurs ministères et donc plusieurs programmes et missions est souhaitable. **L'adaptation permanente des services aux évolutions des politiques publiques (ainsi par exemple la décentralisation de nombreux domaines de l'action sociale) ne peut avoir lieu si la gestion des ressources humaines est trop rigide.**

La création d'un corps unique d'adjoints administratifs pour tous les ministères sanitaires et sociaux, par le décret n° 2006-688, participe à cet objectif d'une gestion moins rigide des agents et adjoints administratifs, dont les corps sont fusionnés. De même, seront fusionnés les deux corps d'attachés d'administration centrale des deux administrations.

Ce choix n'empêche en rien la reconstitution du coût complet des politiques (avec les limites importantes notées précédemment) dès lors que les actions et les sous-actions du présent programme retracent les dépenses de personnel relatives à chacun des programmes. Il n'empêche pas la mise à disposition des crédits du programme soutien vers les directions d'administration centrale et les services déconcentrés qui sont titulaires d'un budget opérationnel de programme, ce que permet la déconcentration totale du plafond d'emploi et de la masse salariale région par région intervenue en 2006.

## F.— LA DYNAMIQUE DE MODERNISATION

Le ministère de la Santé et des solidarités a engagé une dynamique de modernisation dans le cadre de sa stratégie ministérielle de réforme (SMR), puis dans le cadre des audits de modernisation définis par les circulaires du Premier ministre du 29 septembre 2005 et du 27 juillet 2006. Ceux-ci portent notamment sur :

— la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence : le rapport de l'IGA-IGAS a souligné que la sous budgétisation et le manque de compétences qualifiées sont les principaux facteurs d'un pilotage peu opérant ;

– les modalités de gestion et d’attribution de l’allocation adulte handicapé (AAH). Dans ce domaine, les conclusions de l’audit IGF-IGAS sont proches. L’AAH, qui est un minimum social servi par les caisses d’allocations familiales mais financé par la solidarité nationale, connaît ces dernières années une dérive financière préoccupante. Les recommandations de l’audit sont centrées sur trois axes : garantir l’égalité de traitement des demandeurs de l’AAH sur tout le territoire, améliorer l’insertion professionnelle des allocataires, renforcer le pilotage du dispositif et des dépenses qui lui sont consacrées afin de mieux préserver les intérêts financiers de l’État.

La traduction en mesures et en actions de la loi pour l’égalité des droits et des chances des personnes handicapées du 11 février 2005 devrait contribuer à l’effectivité de ces recommandations.

Votre Rapporteur spécial approuve le lancement d’un nouvel audit couvrant l’ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère, et dont les résultats devraient être connus en 2007. Il s’agit en effet d’analyser les missions et activités confiées aux services en regard de leurs moyens afin de repérer les missions en obsolescence qu’il convient d’abandonner, de modifier ou de réorganiser, et d’identifier les gains d’efficacité dans l’organisation et les procédures pour assurer au meilleur coût les missions nouvelles ou émergentes. Un audit similaire sera également mené au sein des services du ministère de l’emploi, de la cohésion sociale et du logement, pour le secteur emploi et travail.

Enfin, une troisième voie de modernisation est ouverte avec l’introduction de plans stratégiques par direction et de lettres d’objectifs pour chaque directeur, articulées avec la rémunération sur objectifs des directeurs d’administration centrale.

## G.– UNE MISSION CHARGÉE DE DETTES

Votre Rapporteur spécial tient à souligner une fois de plus que plusieurs actions de la mission sont largement sous dotées d’année en année : aide médicale de l’État, allocation aux adultes handicapés, Fonds spécial d’invalidité, allocation parent isolé, tutelles et curatelles de l’État.

La situation de chacune de ces actions sera analysée dans le présent rapport, et l’on verra que si certaines mesures continuent de générer une dette aux organismes sociaux, d’autres approchent à présent de l’équilibre, comme le FSI. Cependant, même dans le cas où l’exercice en cours apparaît en équilibre, une dette demeure au titre des années antérieures 2004 et 2005, dette dont la charge est évaluée à 30 millions d’euros. Cette charge est actuellement supportée par la CNAMTS, mais son remboursement devra bien être assuré par l’État.

Des crédits supplémentaires, votés en loi de finances rectificative, viennent s’ajouter en cours d’année à ceux de la loi de finances initiale. Mais ces

crédits ne permettent pas l'apurement de la dette, encore moins le remboursement de la charge qu'elle occasionne.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait qu'il soit mis fin à cette situation, dont le coût appauvrira l'État d'un montant non négligeable.

Elle considère que **vu la dynamique ambitieuse de modernisation entreprise par le Gouvernement dans les domaines sociaux**, qui sollicite beaucoup les services de l'État, lesquels s'y prêtent avec une réelle bonne volonté, **il serait fort souhaitable de leur faciliter la gestion quotidienne des actions en allouant les crédits nécessaires, s'agissant de dépenses légales et obligatoires, ou encore très prévisibles** comme celles afférentes à l'hébergement d'urgence ou à l'AME (qui détient le record avec 911 millions d'euros d'insuffisance totale année 2006 incluse).

Par ailleurs, la tâche, tant au plan politique qu'administratif, qui reste à accomplir pour conférer un maximum d'efficacité à nos dispositifs d'insertion et de retour à l'emploi à destination de l'ensemble des publics relevant de la mission est encore très grande (performance, remise en cause des pratiques, évaluation, comparaison avec les pratiques en vigueur dans d'autres pays), et il serait préférable de s'y consacrer pleinement au lieu de demander aux services gestionnaires des efforts permanents de redéploiement de crédits et de négociation avec les associations partenaires.

Le tableau suivant présente l'état cumulé des dettes au 31 décembre 2005.

**DETTES DE L'ÉTAT POUR L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES DE LA MISSION**

(en euros)

DISPOSITIFS	État cumulé des dettes au 31 décembre 2005	
<b>Aide médicale de l'État (AME) dont soins urgents</b> Dette au 31/12/2005 (après LFR 2005 de 26,82 M€)	653.978.242	Dette cumulée 2004 + insuffisance 2005 - LFR 2005 Insuffisance 2006 : 257M soit 911 M d'insuffisance. totale
<b>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</b> Dette au 31/12/2005 (après LFR 2005 de 77,714 M€)	98.635.354	Dette cumulée 2004 + insuffisance 2005 - LFR 2005
<b>Fonds spécial invalidité (FSI)</b> Dette au 31/12/2005	118.969.081	Dette cumulée 2004 - excédent 2005
<b>Allocation de parent isolé (API)</b> Dette au 31/12/2005 (après LFR 2005 de 31,82 M€)	247.370.000	Dette cumulée depuis 2002 et insuffisance 2005 - LFR 2005
<b>Revenu minimum d'insertion (RMI)</b> Dette au 31/12/2004 (y compris excédent prime de Noël 2004)	44.712.422	
<b>Tutelles et curatelles d'État</b> Dettes au 31/12/2005	49.400.000	Cette dette a été apurée en gestion 2006

Votre Rapporteur spécial estime donc nécessaire de clarifier cette situation, ainsi que le ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille s'y était engagé lors du débat budgétaire de 2005 sur les crédits de la présente mission.

## II.– LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES (PROGRAMME 177)

Les objectifs du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* s'inscrivent dans le rapport national de stratégie « inclusion sociale et protection sociale », volet du Plan national d'action pour l'inclusion sociale.

Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006 a prévu de nouvelles interventions en faveur des catégories de population exclues, interventions venant en complément de celles fondées sur la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Un plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration du dispositif d'hébergement d'urgence a été adopté, que le programme met en œuvre.

Outre son changement de nom, ce programme connaît une modification avec la création d'une nouvelle action permettant d'inscrire les crédits d'intervention de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIISES), créée par le décret n° 2006-151 du 13 février 2006.

Par ailleurs, il a subi un changement de périmètre avec l'imputation de 0,3 million d'euros sur l'action 2 au titre du programme des interventions territoriales de l'État (PITE) pour la région Rhône-Alpes.

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

### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

(En millions d'euros)

Action / sous-action	Autorisations d'engagement LFI 2006	Crédits de paiement LFI 2006	Autorisations d'engagement LFI 2007	Crédits de paiement LFI 2007
01 – Prévention de l'exclusion	60,02	60,02	60	60
02 – Actions en faveur des plus vulnérables	740,14	739,89	784,36	784,36
03 – Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	30,04	30,26	27,98	28,20
04 – Rapatriés	176,86	176,86	171	168
05 – Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale	2,96	2,96	10,96	10,96
<b>Total</b>	<b>1.010,02</b>	<b>1.009,99</b>	<b>1.054,30</b>	<b>1.051,52</b>

## A.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES

L'action 2 *Actions en faveur des plus vulnérables* comporte les crédits les plus importants. Elle finance le dispositif d'accueil et d'hébergement généraliste et son renforcement décidé par le plan de cohésion sociale de 2005, ainsi que son extension conformément au plan triennal 2007-2009 adopté par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion de mai 2006, plan qui prendra la suite du précédent mais apporte également des initiatives nouvelles.

Le plan de création de places décidé en 2004 est rappelé dans le tableau suivant. Les données prennent également en compte les ouvertures de places prévues par le plan triennal.

### CRÉATION DE PLACES D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

	2005		2006		PLF 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 1.000 transformations 100 créations dans les DOM	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
<b>TOTAL</b>	<b>3.800</b>	<b>34,04</b>	<b>4.000</b>	<b>29,5</b>	<b>4.100</b>	<b>22,12</b>

Au total, ce sont 10.900 places qui sont créées ou transformées de 2005 à 2007.

#### 1.– Le développement de la capacité des CHRS

Concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), l'objectif de créer 300 places en 2005 a été réalisé et dépassé avec 369 places créées. L'objectif de transformation de 500 places d'hébergement d'urgence en CHRS n'a en revanche été que partiellement atteint : 379 places ont été transformées. Certaines DDASS ont choisi de ne pas transformer mais de créer des places nouvelles par extension et par le report de 80 places à transformer sur l'exercice 2006, en raison notamment de retards dans la procédure d'autorisation.

L'augmentation totale du parc CHRS à la fin 2005 a été de 706 places sur 800 prévues. Toutefois, courant 2006, compte tenu des effets de report évoqués, l'augmentation totale par rapport à 2004 devrait atteindre 846 places.

Pour 2006, 500 places nouvelles devaient être financées sur neuf mois par la loi de finances initiale. Toutefois, compte tenu de la réserve de précaution appliquée sur les six premiers mois de l'année, les crédits n'ont pu être délégués qu'au 31 juillet aux responsables des budgets opérationnels de programme, aussi l'ouverture de ces places n'aura lieu qu'à la fin de l'année 2006.

La dotation budgétaire des centres d'hébergement et de réinsertion sociale progresse de 4 % en 2007 pour s'élever à **490,5 millions d'euros**, ce qui permettra de financer **32.107 places dans 735 structures**.

Cette dotation permet de réaliser les actions nouvelles suivantes :

- la création de 500 places nouvelles financées sur six mois, ainsi que de 100 places dans les départements d'outre-mer, où un rattrapage doit être effectué ;
- la transformation de structures d'hébergement d'urgence et de services de lutte contre la prostitution en CHRS (selon la décision du CILE) ;
- le financement de mesures salariales pour 7 millions d'euros.

La mission de l'IGAS et de l'IGF conduite en 2005 avait décrit les difficultés de financement des CHRS, ce qui avait abouti à un rebasage de 21 millions d'euros pour 2006. Cependant, était dénoncée aussi l'insuffisance de pilotage du dispositif : allocation des ressources insuffisamment différenciée, faible recours à des indicateurs d'efficacité et de données comparatives entre les établissements et tarification insuffisamment étayée par des comparaisons objectives entre établissements.

Pour faire suite à ces préconisations, un plan d'action a été arrêté avec l'amélioration du contrôle de gestion et du pilotage, au moyen d'un système unique d'information et d'un référentiel des coûts des prestations. L'allocation des ressources devrait être plus différenciée par modulation progressive des dotations régionales sur la base d'un coût moyen « dotation globale de fonctionnement par place redressé », qui prenne en compte les activités des CHRS hors hébergement. Il serait souhaitable de faire évoluer la gestion des centres d'hébergement en s'inscrivant dans une **logique de conventions d'objectifs et de moyens** passées avec les associations gestionnaires, afin d'assurer un meilleur pilotage et une prévisibilité financière. Les associations s'y montrent largement favorables.

Une enquête, portant sur l'année 2004, a été menée par la DREES sur les personnes hébergées dans les établissements sociaux. Il en ressort notamment que le tiers des personnes accueillies en CHRS sont mineures (dont un tiers encore est âgé de moins de trois ans). La moyenne d'âge pour les adultes est de 34 ans.

Les CHRS, pour 42 % d'entre eux, accueillent majoritairement des familles. Parmi les adultes accueillis, 42 % sont des adultes isolés avec enfants, les autres étant des couples avec enfants.

Pour ce qui concerne la situation au regard de l'emploi, 33 % des personnes hébergées étaient au chômage, 19 % étaient sous contrat non aidés en CDD ou CDI ou à leur compte, 13 % étaient en activité d'insertion ou en stage, 6 % étaient sous contrat aidé, 13 % étaient dans l'impossibilité administrative ou médicale d'exercer une activité, 1 % étaient des retraités.

## 2.– L'amélioration de l'hébergement d'urgence

La dotation consacrée à l'hébergement d'urgence s'élève à **136,5 millions d'euros**. Le parc d'hébergement de base recevra un financement de 120 millions. En 2006, le parc pérenne de centres d'hébergement d'urgence a représenté 12.212 places, le coût moyen d'une place à l'année étant de 9.000 euros. Il est prévu des crédits pour mobiliser 2.000 places à l'année en hôtel pour 2007 ; cependant cet hébergement en hôtel est variable : ce sont 6.000 personnes qui ont été accueillies à l'hôtel à Paris en 2006. Aussi, les crédits prévus risquent donc d'être à nouveau insuffisants l'année prochaine.

Le plan triennal a en outre prévu l'ouverture toute l'année de 5.000 places qui ne fonctionnaient jusqu'à présent qu'en période hivernale, ainsi que la transformation de places d'urgence en places de CHRS. La veille sociale et les équipes mobiles sont renforcées.

À titre expérimental, **1.100 places de « stabilisation »** pour les grands exclus seront créées en Île de France cet hiver. La dotation afférente s'élève à 16 millions d'euros.

**Cette action connaît toujours une insuffisance de crédits par rapport aux besoins.** Des crédits supplémentaires à hauteur de 77 millions d'euros ont été nécessaires en 2005, et 60 millions d'euros manquent cette année. L'insuffisance de la dotation oblige les associations partenaires à avancer les crédits, ce qui occasionne pour l'État des intérêts moratoires évalués à plus de 2 millions d'euros par an. L'imputation de la réserve de précaution aggrave évidemment les difficultés.

Il serait souhaitable **d'établir des contrats d'objectifs et de moyens** sur trois ans, par exemple, avec les associations gestionnaires de centres d'hébergement, afin d'établir un meilleur pilotage de l'allocation des ressources, et en contrepartie leur assurer une prévisibilité sur le plan financier.

#### UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Le constat aujourd'hui unanime est que les conditions de l'hébergement d'urgence, en raison notamment des trop courtes durées d'accueil et de l'absence d'accompagnement social, ne permettent pas de créer une dynamique vis-à-vis de personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas se rendre dans les CHRS. L'hébergement de stabilisation permet des séjours de moyenne durée dans le cadre de lieux ouverts 24 heures sur 24 et dotés de moyens d'accompagnement social.

L'expérimentation lancée en Ile de France concerne 1.100 places :

– 103 nouvelles places ouvertes dans des locaux vacants des groupes hospitaliers de Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne (48 places) et de Perray-Vaucluse (55 places). Ces places ont été proposées prioritairement à des personnes qui acceptaient de quitter leur tente sur la voie publique ;

– d'ici la fin de l'hiver 2006-2007, 1.000 places d'hébergement d'urgence seront reconfigurées pour fonctionner selon les modalités de l'hébergement de stabilisation. 700 places fonctionneront ainsi fin 2006.

Cette expérimentation répond à un besoin identifié depuis longtemps par de nombreux opérateurs associatifs, encore mis en exergue par le « référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, hébergement, insertion » adopté en 2005, afin de pouvoir aider des personnes accueillies chroniquement en urgence.

En province, des associations importantes pratiquent déjà de tels modes d'accueil. Une évaluation sera menée sur l'expérimentation engagée en Ile-de-France avant de généraliser l'hébergement de stabilisation à l'ensemble du territoire.

### 3.– L'extension des maisons relais

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu la montée en charge du dispositif sur les années 2005, 2006 et 2007 pour atteindre à terme la création de 4.000 nouvelles places.

En 2005, 13 millions d'euros ont été consacrés au financement des maisons relais, auxquels se sont ajoutés six millions d'euros de mesures nouvelles en 2006.

Pour 2007, **21,3 millions d'euros** seront affectés au fonctionnement des maisons relais dont 19,6 millions pour le financement en année pleine des 4.481 places existantes ou financées au titre de 2005 et 2006 et 1,6 million d'euros pour financer **1.500 places nouvelles** au titre du plan de cohésion sociale, sur la base de trois mois de fonctionnement en 2007. Les crédits sont affectés à la rémunération de l'hôte ou du couple d'hôtes qui s'élève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, à 12 euros par jour et par place. Une fois acquis, ce financement est pérenne.

En juin 2006, la DGAS a confié à un organisme extérieur une évaluation du dispositif « maisons relais » dont les résultats sont attendus en mars 2007.

En outre, le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006 a pris deux décisions :

– la création de 100 places dans des maisons relais pour loger des personnes sans-abri vieillissantes :

– l’adaptation du concept des maisons relais aux personnes souffrant de handicap psychique, pour intégrer systématiquement un accompagnement et un suivi sanitaire et social des publics accueillis. Ainsi, en 2007, seront créées 100 places en « Résidences accueil » disposant d’un personnel qualifié, dont les projets incluent l’accompagnement sanitaire et social spécifique à ces publics dont un partenariat avec les services sociaux, les centres médico-psychologiques et les équipes mobiles de psychiatrie, par exemple.

#### 4.– Les autres actions

Les crédits d’aide aux organismes qui logent des personnes défavorisées s’élèveront à 41 millions d’euros ; il s’agit principalement de l’aide au logement temporaire (ALT).

L’appui social individualisé (ASI) est doté de 40 millions d’euros de crédits destinés aux publics très marginalisés. Environ 75.000 personnes bénéficient d’une telle mesure pour une durée moyenne de quatre à six mois ; 36 % d’entre elles ont ensuite une insertion professionnelle. Le Comité interministériel de 2006 a décidé le recentrage de cette mesure sur les bénéficiaires de minima sociaux hors RMI afin de toucher les publics les plus marginalisés qui n’ont aucun accompagnement social.

La veille sociale disposera de crédits s’élevant à 41,06 millions d’euros, destinés aux plates-formes de veille et aux équipes mobiles.

## B.– LA PRÉVENTION DE L’EXCLUSION

L’action 1, dont les crédits sont de **60 millions d’euros**, intègre trois allocations sociales placées sous la compétence exclusive de l’État : l’allocation différentielle de l’aide sociale aux personnes handicapées, qui concerne environ 500 personnes et une dépense de 1,7 million d’euros ; l’allocation simple d’aide sociale à domicile et l’allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse, cette dernière devant être supprimée au profit de la précédente. Ces allocations seront financées par 41,07 millions d’euros de crédits.

Le plan de cohésion sociale comportait l’amélioration de l’accueil et de l’information relative aux droits sociaux, avec la création de pôles d’accueil en réseau pour l’accès aux droits sociaux (PARADS) et le développement des lieux d’écoute pour les jeunes (PAEJ). Pour les **PARADS**, la reconduction de l’enveloppe de **1 million d’euros** permettra en 2007 d’aider au démarrage de 20 nouveaux pôles dans les départements qui en sont encore dépourvus.

Des crédits à hauteur de 14,55 millions d’euros sont inscrits au présent projet de loi pour financer des dispositifs en faveur des jeunes, dont 300 PAEJ.

## C.– LA CONDUITE ET L'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La DIIES, créée par décret du 13 février 2006 doit assurer une mission de soutien des actions innovantes pouvant inspirer les politiques publiques de lutte contre l'exclusion. Elle sera dotée de 11 millions d'euros pour 2007. Elle accompagnera pour cette année des expérimentations sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et sur les services à la personne.

La Délégation disposera de 26 correspondants régionaux chargés de coordonner le développement de l'économie sociale, en servant « d'interface » entre les services déconcentrés de l'État, les régions et les acteurs locaux.

Un fonds d'innovation et d'expérimentation est créé, doté de 8 millions d'euros de crédits qui seront répartis par la DIIES.

Il s'agit de l'évolution la plus importante en ce qui concerne cette action, qui comporte au total 27,9 millions d'euros de crédits.

L'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion recevra 10,6 millions d'euros de crédits, pour financer les outils d'évaluation des politiques publiques menées et les chartes territoriales de cohésion sociale prévues par le plan de cohésion sociale. **Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de ces crédits (1,9 million d'euros), la DREES pouvant être chargée de cette évaluation.**

Le soutien financier aux « têtes de réseaux » des associations intervenant dans la lutte contre l'exclusion bénéficiera de 8,7 millions d'euros.

La contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) s'élève à 12,47 millions d'euros.

## D.– LES RAPATRIÉS

La loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés a été adoptée le 23 février 2005 et tous les décrets d'application ont été publiés au premier semestre 2005, avec une célérité qui mérite d'être saluée.

La Mission interministérielle aux rapatriés, qui gère les crédits d'intervention en faveur des rapatriés, a été dotée de 176,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006. Les crédits demandés pour 2007 s'élèvent à 171 millions d'euros en autorisation d'engagement et 168 en crédit de paiement.

Ces crédits se répartissent en 116 millions d'euros pour le versement de l'allocation de reconnaissance et 10 millions pour le désendettement des rapatriés réinstallés. Il s'agit en 2007 d'assurer le règlement définitif des indemnités des

rapatriés, tous les dossiers ayant été présentés et les plans d'apurement étant en cours.

## E.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs du projet annuel de performances (PAP) 2007 ont été modifiés par rapport à ceux pour 2006 afin de tenir compte de l'avis rendu en 2005 par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Les modifications apportées à ceux des actions 1 à 3 prennent en compte les travaux conduits avec les DRASS et les plus proches partenaires associatifs de la DGAS.

Le nombre d'objectifs a évolué du fait de l'introduction dans le programme des objectifs transversaux du document de politique transversale (DPT) *Inclusion sociale*, dans les actions 1 et 3, et de la fusion de certains objectifs des trois premières actions, ainsi que de la disparition d'un objectif de l'action 4.

Les indicateurs sont renseignés pour 2007. Certains ont été renforcés et précisés. Ainsi, l'indicateur portant sur la sortie de CHRS comptabilisera la part des personnes sortant vers le logement, d'une part, et vers l'emploi, d'autre part. Il est à souhaiter que cet indicateur n'ait pas d'effet pervers, en conduisant les gestionnaires à accepter de préférence les personnes les plus proches de l'insertion. Il est très important que le jeu de cet indicateur ne s'effectue pas au détriment des personnes très éloignées de l'insertion.

Cependant, **malgré la pertinence de cet indicateur, il faut bien souligner que les services sociaux ne sont pas les seuls maîtres de sa progression favorable** ; en effet, la sortie des personnes en bonne voie de réinsertion, et ne particulier des familles, dépend de l'offre de logement social ou très social. Or toute la chaîne du logement est encore saturée, les 400.000 logements sociaux prévus par le Gouvernement étant en construction. Cette saturation conduit à une situation où chaque catégorie de personnes continue à occuper une structure alors qu'elle devrait en sortir : du CHRS vers le logement social, de l'hébergement d'urgence vers le CHRS, afin de favoriser la prise en charge par l'hébergement d'urgence des personnes à la rue.

**Votre Rapporteur spécial estime souhaitable de poursuivre la réflexion sur les moyens de débloquent l'ensemble de cette chaîne du logement et de l'hébergement, en tentant d'agir à tous les niveaux en même temps.** Le logement très social doit être développé dans les années qui viennent, afin de laisser les places en CHRS aux publics en réinsertion. Un tel investissement permettra de libérer des places dans les CHRS et l'hébergement d'urgence, et d'éviter ainsi le paiement des places en hôtel, plus coûteuses pour la collectivité.

Les structures d'urgence et d'hébergement de réinsertion devraient quant à elles faire l'objet d'une répartition plus régulière sur le territoire et d'une meilleure solidarité entre les communes.

### III.– LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES ET DE L'ENFANCE (PROGRAMME 106)

Le programme est constitué de trois actions aux financements inégaux ; l'allocation parent isolé représente 80 % de ses crédits, et 98 % du programme est constitué de dépenses à caractère légal et obligatoire. La marge de manœuvre et la fongibilité sont donc quasi-inexistantes. La difficulté de gestion liée à l'application de la réserve de précaution se pose donc aussi pour ce programme.

Le tableau suivant présente les crédits du programme et leur répartition entre les actions.

#### ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

(en millions d'euros)

Action	Libellé	Autorisations d'engagement LFI 2006	Crédits de paiement LFI 2006	Autorisations d'engagement LFI 2007	Crédits de paiement LFI 2007
01	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	17,8	17,8	25,37	25,37
02	Soutien en faveur des familles monoparentales	875	875	917	917
03	Protection des enfants et des familles	205	205	209,69	209,69
	<b>Total</b>	<b>1.097,8</b>	<b>1.097,8</b>	<b>1.152,06</b>	<b>1.151,06</b>

#### A.– LES ACTIONS ET LEUR ÉVOLUTION

##### 1.– L'accompagnement familial

Cette action bénéficie de 25,37 millions d'euros de crédits pour financer des subventions aux associations, mais essentiellement pour les actions menées au niveau local par les services déconcentrés.

Sur le plan financier, le ministère chargé de la famille agit à la fois par des crédits, ouverts au titre du programme 106, attribués au niveau central à des « associations têtes de réseaux » et animatrices de niveau national, et au niveau des services déconcentrés, les DDASS attribuant des subventions de fonctionnement aux associations de terrain gérant des services de médiation familiale (2,4 millions d'euros).

Les crédits déconcentrés sont destinés pour 90 % d'entre eux aux dispositifs de médiation familiale, de conseil conjugal et de soutien à la parentalité. Il s'agit notamment des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), qui bénéficieront en 2007 d'une mesure nouvelle de 8,8 millions d'euros, passant de 8,8 à 17,6 millions d'euros. Cette mesure vient en appui de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. On

souignera que 600.000 familles ont été concernées par des actions d'aide à la parentalité en 2005, grâce à une forte mobilisation des collectivités territoriales.

## 2.– Le financement de l'allocation parent isolé (API)

Les crédits destinés à cette allocation pour 2007 s'élèvent à **917 millions d'euros**, soit 42 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2006.

La mise en œuvre de mesures d'accompagnement des bénéficiaires vers le retour à l'emploi avait conduit le Gouvernement à escompter une légère baisse du nombre des bénéficiaires de l'allocation en 2006. Cependant cette baisse n'a pas eu lieu et le nombre moyen de bénéficiaires est estimé en 2006 à 209.204, contre 202.129 en 2005. Pour 2007, le nombre d'allocataires progresserait encore pour atteindre plus de 215.000 personnes, du fait de la hausse d'un taux de natalité favorable mais aussi de la persistance des situations d'exclusion.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES ET DES DÉPENSES DE L'API

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Nombre de bénéficiaires</b> <i>(en milliers)</i>	176	181	189	197	206	-	-
<b>Dotation en LFI</b>	752,65	794,81	832,16	770	863	875	917
<b>Dépense</b>	753	795	833	897	969	-	-

La sous-dotation de l'API depuis 2002 a donné lieu à une dette importante vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Cette dette s'élevait à 247,37 millions d'euros à la fin 2005. Pour 2006, le montant des dépenses prévisionnelles pourrait atteindre 1.050 millions d'euros en fin d'année. Compte tenu de la dotation initiale (875 millions), l'insuffisance qui pourrait en résulter serait de 175 millions d'euros. **Le montant des dettes cumulées serait de 422,3 millions d'euros.**

**Il serait souhaitable que la loi de finances rectificative prenne en compte ce cumul de dette afin d'aborder 2007 sur une base plus transparente et plus réaliste, qui soit conforme à la gestion telle que l'a instituée la LOLF.**

Face à la progression inéluctable de la dépense, le Gouvernement a décidé d'imposer une certaine rigueur en ce qui concerne la délivrance de l'API et les relations entre l'État, les CAF et les particuliers bénéficiaires de l'allocation.

Si le montant moyen mensuel de l'allocation a été revalorisé de 1,83 % pour 2007, la dépense moyenne projetée par les services ne sera que de 355 euros, alors qu'il était de 407 euros pour 2006. En effet, le Gouvernement présente, à travers deux articles additionnels au présent projet de loi, **deux réformes de l'API, dont il est escompté une économie de 141,25 millions d'euros.**

Tout d'abord, le Gouvernement souhaite tirer les conséquences de la nature différentielle de l'API : celle-ci a en effet un caractère subsidiaire par rapport à l'allocation de soutien familial (ASF) versée par la caisse d'allocations familiales.

L'article 56 additionnel au présent projet de loi impose à la personne bénéficiaire de l'API de faire valoir ses droits aux prestations sociales auxquelles elle peut prétendre ; elle devra également faire valoir ses droits aux créances d'aliments telles que pension alimentaire ou allocation de subsides. La caisse d'allocations familiales devra l'assister à cette fin, puis sera subrogée dans les créances de l'allocataire vis-à-vis de ces droits, dans la limite des montants versés au titre de l'API. Le directeur de l'organisme débiteur devra mettre en demeure l'intéressé de faire valoir ses droits.

Ensuite, l'article 55 prévoit d'aligner le montant du forfait logement de l'API sur celui du revenu minimum d'insertion, pour établir une cohérence entre ces deux prestations dont les publics sont proches. Cette mesure s'inscrit dans la démarche d'harmonisation des minima sociaux entreprise depuis 2005. L'économie escomptée de cet alignement est de 10 millions d'euros.

Corrélativement, les mesures d'accompagnement des familles monoparentales se renforcent : l'accès aux crèches des enfants est amélioré par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et par la convention d'objectif et de gestion 2005-2008 de la CNAF ; cette même convention prévoit un accompagnement vers l'insertion beaucoup plus approfondi des bénéficiaires de l'API par les CAF.

**Votre Rapporteur spécial approuve la démarche du Gouvernement, visant à accroître l'employabilité des bénéficiaires de ce dispositif, afin de leur permettre de retrouver un emploi. Elle est beaucoup plus réticente quant au transfert de la charge de la dépense de l'État vers la branche famille de la Sécurité sociale par la réforme décrite ci-dessus.**

La volonté d'harmoniser l'ouverture des droits et les procédures d'allocation de ceux-ci entre bénéficiaires du RMI et de l'API doit être approuvée, surtout qu'il s'agit d'un même public se rattachant à un dispositif puis à l'autre. Cependant la clarification voulue par le Gouvernement pourrait être effective si les caisses d'allocations familiales exerçaient réellement leur droit de subrogation devant les tribunaux ; or elles ne le font que très rarement.

De façon générale, **le contentieux lié aux créances d'aliments** est l'un des plus important actuellement et **il donne peu de résultats effectifs**, le débiteur étant dans la plupart des cas dans l'impossibilité de payer. Un tel transfert de charge pourrait être approuvé si l'on en tirait plusieurs conséquences : calquer les droits de recours de la sécurité sociale sur ceux du Trésor public avec la possibilité d'émettre des titres exécutoires pour ces cas, ce qui éviterait de saisir les tribunaux ; voire même rattacher le titre à l'administration fiscale pour un

prélèvement « à la source » avec l'imposition fiscale, lorsque le débiteur est imposable bien sûr. Une procédure proche existe pour le recours à la solidarité familiale pour les bénéficiaires du RMI, mais elle ne produit que des effets limités.

À défaut de construire un dispositif approprié, la réforme conduit à transférer la dépense des crédits d'État à ceux de la Sécurité sociale, risquant d'aggraver un peu plus l'état des comptes sociaux et en particulier de la branche famille.

### 3.– Les dispositifs de tutelle et de curatelle de l'État

L'augmentation du nombre des mesures, liée aux évolutions de la population (vieillesse, précarité et exclusion) et de certains modes de prise en charge (psychiatrie) s'est confirmée en 2006 et 2007, ce qui confirme la nécessité de réformer ces dispositifs qui touchent aujourd'hui une personne sur cent.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits consacrés à la tutelle et à la curatelle d'État depuis 2003, et indique le nombre de personnes concernées au 31 décembre de chaque année.

**EVOLUTION DES CRÉDITS RELATIFS À LA TUTELLE ET À LA CURATELLE D'ÉTAT**

<b>Tutelle et curatelle d'État</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 (prévisionnel)</b>	<b>2007 (prévisionnel)</b>
Nombre de mesures au 31 décembre	153.207	164.645	178.747	195.269	210.891	227.762
Augmentation nette du nombre de mesures	13.439	11.438	14.102	16.522	15.622	16.871
Crédits délégués (LFI N+ LFR N-1 + Fonds de concours) <i>(en millions d'euros)</i>	135,44	128,5	178,6	161,97	197,9	203

Depuis 2002, on assiste à une augmentation du nombre des mesures, liée aux évolutions de la population (vieillesse, précarité et exclusion) et de certains modes de prise en charge, tels la psychiatrie. Pour 2006 et 2007, cette tendance semble se confirmer selon les prévisions établies, ce qui ne fait que confirmer la nécessité de réformer ce dispositif à la fois pour renforcer les libertés individuelles des personnes protégées et optimiser l'allocation des ressources publiques.

Les crédits consacrés à la tutelle et la curatelle d'État qui constituent au sens juridique du terme des dépenses obligatoires de l'État s'élèvent à 197,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006 soit une augmentation de 27,7 millions par rapport aux crédits inscrits pour 2005 (170,2 millions d'euros).

La dotation du dispositif a été insuffisante en loi de finances initiale depuis 2003, ce qui a donné lieu à un cumul de dettes de 49 millions d'euros à la fin 2005. Le gouvernement a délégué aux DDASS au cours du premier semestre 2006 **des crédits supplémentaires à hauteur de 48,7 millions d'euros afin qu'ils puissent apurer l'intégralité des dettes cumulées de l'État au 31 décembre 2005, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite**. La dette résiduelle est de 0,6 million d'euros.

On notera également que l'expérimentation du financement des services tutélaires par dotation globale de fonctionnement, qui a eu lieu dans 17 départements, a facilité la gestion du dispositif et a généré des économies.

Pour 2007, compte tenu notamment de l'extension de cette expérimentation, **une dotation de 203 millions d'euros** est prévue, soit 5,1 millions supplémentaires par rapport aux crédits votés pour 2006.

Votre Rapporteur spécial rappelle que sera prochainement soumise à l'examen parlementaire une réforme de la loi du 3 janvier 1968, dont les objectifs sont d'améliorer la protection des majeurs vulnérables et de mieux respecter leurs droits, tout en maîtrisant le flux des mesures et l'évolution de la dépense publique. Sur le plan budgétaire, la réforme devrait induire pour l'ensemble des financeurs publics, une économie évaluée à 75 millions d'euros lors de la première année de mise en œuvre, et à terme, soit quatre ans plus tard, à 147,7 millions d'euros.

## B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS

Les objectifs demeurent les mêmes qu'en 2006 mais ils ont été réduits de 8 à 5 et leur intitulé a parfois changé.

L'action 1 *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* ne sera plus liée qu'à un objectif *Aider les parents à exercer plus aisément leur rôle de parents et à réaliser l'éducation de leurs enfants*. Des indicateurs ont été supprimés, comme celui du nombre de conventions de médiation familiale, compte tenu du faible enjeu budgétaire qu'il recouvre. Seul l'indicateur afférent au pourcentage de départements ayant au moins deux actions de soutien à la fonction parentale pour 10.000 jeunes de moins de 20 ans a été maintenu.

L'objectif unique de l'action 2 *Soutien en faveur des familles monoparentales* a été maintenu, mais il est orienté vers la reprise d'un emploi : *garantir un minimum de ressources aux familles monoparentales en situation précaire et favoriser leur retour à l'emploi*. Il est assorti de 2 indicateurs : le pourcentage des allocataires de l'API qui disposent d'un revenu d'activité avec ou sans intéressement, et le devenir des bénéficiaires de l'API, courte et longue, au bout d'un an.

Votre Rapporteur spécial approuve le fait que l'indicateur visant à mesurer la sortie des bénéficiaires de l'allocation ait été complété et enrichi en prenant en

compte la sortie vers d'autres minimums sociaux comme le RMI, mais aussi vers l'emploi, ce qui permettra d'en renforcer l'objectif de réinsertion des bénéficiaires.

### C.– LE DÉFENSEUR DES ENFANTS

L'institution du Défenseur des enfants, créée en 2000, a connu quelque changement avec la nomination de Mme Dominique Versini, le 29 juin 2006, en remplacement de Mme Claire Brisset dont le mandat venait à échéance.

On rappellera que les crédits de cette institution s'inscrivent dans le programme support de la mission. Elle devrait bénéficier en 2007 d'une augmentation de sa dotation, qui sera portée de 1,9 million d'euros en 2006 à **2,33 millions d'euros**. Les crédits supplémentaires sont destinés, d'une part, à prendre en compte les ajustements liés à l'augmentation des rémunérations (évolution du point fonction publique), à l'augmentation des charges sociales, à la compensation des allocations chômage, et, enfin, à l'augmentation du loyer. La stagnation du budget de l'institution depuis plusieurs années avait pour effet de réduire ses moyens d'action, du fait de l'augmentation des postes de personnel et des charges, locatives en particulier.

Ces moyens d'action, après défalcation des charges de personnel et de loyer, et après imputation de la réserve de précaution, devraient s'élever à 400.000 euros.

L'institution prévoit d'engager en 2007 des actions d'information sur les droits de l'enfant, ce qui entre dans le champ de ses missions telles que définies par la loi du 6 mars 2000. Cependant, environ 110.000 euros sont destinés au renouvellement du parc informatique devenu obsolète et 70.000 euros seront consacrés à des actions de formation et d'information sur les droits de l'enfant.

En outre, l'institution pourra financer, comme elle le projette depuis plusieurs années, le renforcement du réseau des correspondants territoriaux. La dotation pour 2007 inclut des crédits permettant le recrutement de dix nouveaux correspondants (soit un peu plus de 60.000 euros). Un engagement a été pris par le gestionnaire de programme pour maintenir une dotation supplémentaire identique pour 2008 et 2009 afin que l'institution puisse procéder à nouveau au recrutement de dix correspondants pour chacun de ces exercices. Le total des collaborateurs extérieurs s'élèverait alors à 77 à la fin de l'année 2009.

Le BOP 2006 avait fixé un objectif d'efficience de gestion assorti de deux indicateurs : taux des effectifs affectés à des tâches d'instruction des dossiers individuels et coût de gestion moyen d'un dossier).

À titre d'information, le taux des effectifs affectés aux dossiers individuels était de 56 % sur chacune des trois dernières années, cependant que le coût de gestion moyen d'un dossier ressortait à 398 euros en 2004, à 342 euros en 2005 et

à 306 euros en 2006. D'autres objectifs sont à l'étude tels la réduction des délais d'instruction des dossiers.

Votre Rapporteur spécial approuve cette progression du budget de l'institution, qu'elle avait appelée de ses vœux l'année dernière. En effet, le projet de dotation pour 2007 répond aux demandes déjà anciennes de la Défenseure des enfants, et permettra de réelles avancées pour le développement de cette institution et pour une meilleure information du public à son sujet.

#### IV.– HANDICAP ET DÉPENDANCE (PROGRAMME 157)

Le programme répond aux principes affirmés par la loi pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005. En particulier, à travers le soutien aux maisons départementales des personnes handicapées, l'action de l'État privilégie une logique d'intégration personnalisée, en plaçant une structure de proximité et un correspondant pouvant apporter une réponse d'ensemble aux différents besoins de la personne. Le programme participe par ailleurs à la réforme de solidarité pour les personnes dépendantes entreprise par le Gouvernement dès 2003.

Ce programme est doté de 8.059,28 millions d'euros en crédits d'engagement et de 8.039,28 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme connaît un petit changement de périmètre avec une mesure de 0,85 million d'euros visant à compenser l'augmentation du taux de pension des fonctionnaires détachés au sein des Instituts nationaux des jeunes sourds (INJS) et de l'Institut national des jeunes aveugles (INJA).

Le tableau suivant présente les crédits du programme et leur répartition par action.

##### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action / sous-action	Autorisations d'engagement LFI 2006	Crédits de paiement LFI 2006	Autorisations d'engagement LFI 2007	Crédits de paiement LFI 2007
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	9,78	9,28	13,82	13,82
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2.229,57	2.229,57	2.272,30	2.272,30
03 – Ressources d'existence	5.491,49	5.491,49	5.656,60	5.656,60
04 – Compensation des conséquences du handicap	67,48	62,74	93,58	86,91
05 – Personnes âgées	18,34	11,30	17,40	4,06
06 – Pilotage du programme	3,76	3,56	5,58	5,58
<b>Total</b>	<b>7.820,42</b>	<b>7.807,94</b>	<b>8.059,28</b>	<b>8.039,28</b>

#### A.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DÉPENDANTES

Le programme comporte quatre actions consacrées aux personnes handicapées ; cependant la majeure partie des financements mobilisables provient de sources différentes : Assurance maladie et assurance vieillesse, sécurité sociale,

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), départements, Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), notamment.

Le tableau suivant présente la dépense publique en faveur des personnes handicapées et dépendantes.

**DÉPENSE PUBLIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DÉPENDANTES**

*(hors dépenses fiscales)*

	Montants <i>(en millions d'euros)</i>	%
<b>État</b>	<b>9.838</b>	<b>21,1</b>
Programme Handicap et dépendance	7.819	16,8
Hors programme Handicap et dépendance	2.019	4,3
<b>CNSA</b>	<b>2.873</b>	<b>6,2</b>
dont APA (transfert aux départements)	1.400	3,0
<b>AGEFIPH</b>	<b>420</b>	<b>0,9</b>
<b>Sécurité sociale (dépenses nettes des transferts CNSA)</b>	<b>25.913</b>	<b>55,5</b>
<b>Départements (dépenses nettes des transferts CNSA)</b>	<b>7.615</b>	<b>16,3</b>
<b>Dépense publique totale</b>	<b>46.659</b>	

**B.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES**

La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a exigé quelque 50 décrets publiés entre le mois de décembre 2005 et le mois de septembre 2006 et presque autant d'arrêtés et de circulaires. Une vingtaine de décrets restent à publier.

Les principes établis par la loi trouvent leur traduction dans les objectifs du présent programme.

Le tableau ci-après recense les crédits consacrés aux dépenses prévues en faveur des personnes handicapées au sein du programme 157 *Handicap et dépendance*, en termes d'autorisations d'engagement. Il retrace cinq des six actions du programme, en n'excluant que l'action 5 *Personnes âgées*.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES  
ÉTAT 2006 ET PRÉVISIONS 2007**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>PLF 2007</b>
Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées (fonctionnement des MDPH)	13,82	13,82
Incitation à l'activité professionnelle (ESAT et GRTH)	2.202,87	2.272,30
Ressources d'existence AAH et FSI	5.477,79	5.656,60
Compensation des conséquences du handicap (fonds départemental de compensation, services d'auxiliaires de vie)	93,57	93,57 (a)
Pilotage du programme	5,57	5,57
<b>Total</b>	<b>7.793,62</b>	<b>8.041,88</b>

(a) 86,91 en crédits de paiement

**1.– Les maisons départementales des personnes handicapées**

La mise en place des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) au cours de l'année 2006 contribuera à rendre concrètes les avancées apportées par la loi du 11 février 2005.

En 2006, les sites pour la vie autonome ont été supprimés du fait de la mise en œuvre de la nouvelle prestation de compensation et de l'installation des fonds départementaux de compensation institués par le nouvel article L. 146-5 du Code l'action sociale et des familles issu de la loi.

Cet article prévoit en effet que les maisons départementales gèrent un fonds départemental de compensation du handicap chargé d'accorder des aides financières pour permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge, après déduction de la prestation de compensation. Divers contributeurs, parmi lesquels l'État, participent au financement de ce fonds. Une circulaire du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille du 19 mai 2006 a été adressée à tous les préfets de région et de département afin de préciser les modalités de sa mise en place.

La contribution de l'État au fonctionnement des MDPH s'élève à 13,82 millions d'euros pour 2007 comme pour 2006. Les maisons départementales doivent constituer pour les personnes handicapées un lieu unique d'accès aux droits et aux prestations, ce qui a nécessité le plus souvent une installation dans de nouveaux locaux en 2006 ou en 2007.

**Il serait souhaitable que l'année 2007 voit la totalité du dispositif se mettre en place, car la loi de 2005 a créé une forte attente de simplification de la prise en charge des personnes.** Il est très important que la loi soit respectée et que l'ensemble des intervenants soit réellement rassemblé au sein des MDPH. Il serait utile que l'administration dresse la liste des départements où des problèmes

de détachement des agents ou de coordination entre les différents organismes se posent, afin de tenter de les résoudre au cas par cas.

## 2.– L'incitation à l'activité professionnelle

Cette action comprend des crédits d'intervention répartis entre le financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et de l'aide au poste versée à ces ESAT pour la rémunération garantie des travailleurs handicapés (GRTH).

Les crédits prévus pour **les ESAT** passent de 1.249,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006 à **1.293,8 millions d'euros pour 2007**, soit une progression de 3,54 %. La dotation financera un total de 112.811 places dans les conditions suivantes.

La mesure d'ajustement de 44,23 millions d'euros est destinée à couvrir l'évolution de la masse salariale en 2007, l'effet en année pleine des 2500 places ouvertes en 2006 auxquelles s'ajoutent les 2.500 places nouvelles financées à mi-année en 2007.

En effet, on soulignera que dans le cadre du plan pluriannuel 2005-2007, il est prévu la création de 8.000 places afin de résorber les listes d'attente de ces établissements, soit 3.000 places en 2005 et 2.500 places en 2006 et en 2007.

La réforme de la rémunération garantie des travailleurs en ESAT donne naissance à un nouveau dispositif prenant dorénavant le nom d'aide au poste. Cette réforme entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La mise en œuvre de la réforme a un surcoût, lié notamment au versement de la rémunération garantie aux travailleurs handicapés des ESAT dès le début de leur période d'essai, ou bien encore lorsqu'ils sont en arrêt maladie.

Le décret d'application n° 2006-703 de la loi de 2005, publié le 16 juin 2006, précise les modalités de rémunération des travailleurs handicapés des ESAT tout en les plaçant en cohérence avec les autres régimes de ressources des personnes handicapées qui exercent une activité professionnelle, salariés notamment. Ce décret doit être complété par un autre en préparation, régissant le cumul des ressources des travailleurs handicapés en ESAT, entre la part de rémunération financée par les ESAT et l'allocation pour adultes handicapés (AAH).

Les travailleurs handicapés percevront une rémunération garantie composée d'une part financée par l'ESAT, qui ne pourra être inférieure à 5 % du SMIC et d'une part financée par l'État qui ne pourra excéder 50 % du SMIC, soit un minimum de 55 % du SMIC. Le montant de l'aide au poste compensé par l'État variera en fonction du niveau de la part de rémunération versé par l'ESAT.

Ce projet de décret prévoit de passer d'un abattement de 1 à 5 % par tranches de 1 %, à un abattement de 3,5 % à 5 %, par tranches de 0,5 %, pour une

rémunération garantie financée par l'établissement ou le service, comprise entre 5 et 50 % du salaire minimum de croissance.

En fait, selon les associations représentatives des travailleurs handicapés, le manque à gagner issu de la réforme serait de 14 euros par mois. Il serait souhaitable de corriger cette conséquence afin de ne pas nuire à la lisibilité de la réforme en cours.

Les crédits **d'aide au poste** des ESAT devraient s'élever pour 2007 à **978,5 millions d'euros**, alors qu'ils s'élevaient à 953,3 millions d'euros en 2006, soit une diminution de 2,64 % correspondant à 25,2 millions d'euros.

Ces crédits financeront l'aide au poste pour 112.811 places dont 2.500 places nouvelles financées en 2007 à mi-année, ainsi que le surcoût lié à la réforme. Le complément annuel moyen par place sera valorisé en 2007 à hauteur de 8.771 euros.

### 3.- Le financement des ressources d'existence

Une réforme de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** a été mise en œuvre dans le cadre de la loi du 11 février 2005 afin, d'une part, de permettre le cumul de l'allocation avec un revenu d'activité, et, d'autre part, d'instituer une garantie de ressources pour les personnes handicapées (sous la forme d'un complément de ressources auquel s'ajoute l'AAH) et une majoration pour la vie autonome pour celles qui ne perçoivent pas de revenu d'activité à caractère professionnel afin qu'elles puissent vivre de manière autonome dans un logement indépendant.

Le nombre des bénéficiaires de l'allocation et son coût global ont évolué comme suit depuis 1998 :

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES DOTATIONS DE L'AAH

(en millions d'euros)

	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007 (prévision)
Nombre de bénéficiaires	668.000	712.000	753.000	786.000	797.000	806.588	819.051
Évolution en %	+ 2,9	+ 2,6	+ 2,9	+ 2,6	+ 1,4	+ 1,2	+ 1,5
Dotations budgétaires	3.565,63	4.024,65	4.427,72	4.661,42	4.846,68	5.186,90	5.356,60
Évolution en %	+ 4,6	+ 6,6	+ 8,1	+ 3	+ 4	+ 7	+ 3,3

Source : ministère de la Santé et des solidarités

La prévision pour l'année 2006 quant au nombre de bénéficiaires s'établit à 806.588 ; pour 2007, il est attendu une nouvelle augmentation de ce nombre, qui atteindrait **819.051 personnes**.

D'autre part, la revalorisation de 1,75 % correspondant à l'inflation prévisionnelle pour 2007 porte le coût moyen de l'allocation à 545 euros. La

dotations inscrites pour 2007 est donc prévue en progression à **5.356,6 millions d'euros**, soit 169,7 millions d'euros de plus que pour 2006.

Votre Rapporteur spécial souligne que **la dotation de l'AAH est insuffisante depuis plusieurs années**, entraînant la formation d'une dette qui n'est pas couverte par les crédits votés en loi de finances rectificative. **Pour 2006, un montant de 515 millions d'euros devrait être demandé en loi de finances rectificative, pour solder la dette antérieure, obtenir le dégel de la réserve de précaution (320 millions) et pallier l'insuffisance de crédits pour 2006 (6 millions d'euros)**. La dette occasionne des intérêts qui devront être versés à la CNAF, ce qui risque de rendre inopérants les efforts de gestion accomplis par ailleurs.

Un audit de modernisation portant sur l'AAH a eu lieu au premier semestre 2006. L'une de ses conséquences sera la mise en place en 2007 d'une évaluation systématique des capacités professionnelles des demandeurs d'AAH afin d'examiner les possibilités de reprise d'une activité professionnelle. **L'objectif de retour à l'emploi doit être approuvé, dans le contexte favorable créé par la loi de 2005** qui a notamment inscrit les allocataires de l'AAH au nombre des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et augmenté la contribution versée à l'AGEFIPH par les entreprises soumises à l'obligation d'emploi.

L'audit a fait apparaître que les décisions d'attribution de l'AAH font l'objet d'écarts entre les départements engendrant des inégalités de traitement. Il a donc été décidé d'instaurer un système de suivi de ces décisions, grâce à un nouveau système d'information. Les écarts devront être analysés et les critères d'attribution devront être rapprochés.

C'est pourquoi l'article 53 rattaché, commenté ci-après, a pour objet de clarifier la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » prévue à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, et aujourd'hui considérée comme trop imprécise et difficilement appréciable par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Il y sera substitué la notion de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ».

Le Gouvernement entend également mettre en œuvre une mesure d'expérimentation permettant à son représentant à la Commission d'exercer un droit de regard sur les décisions d'attribution.

**Le Fonds spécial d'invalidité (FSI)**, qui finance l'allocation supplémentaire d'invalidité, recevra une dotation proche de celle de 2006, soit **300 millions d'euros**. Cette dotation, on le soulignera, a fait l'objet d'un rebasage favorable, ce qui a permis de ne pas accroître la dette envers la CNAMTS, laquelle a été apurée en 2006, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite, considérant que cet apurement devrait avoir lieu aussi pour les autres dettes accumulées par le programme.

#### 4.– La compensation des conséquences du handicap

Les crédits destinés à financer les **forfaits d’auxiliaires de vie**, qui aident au maintien à domicile des personnes handicapées, seront de 56 millions d’euros en 2007 : le nombre de forfaits reste de 5.720, le forfait par poste s’élevant à 9.650 euros.

Les **fonds départementaux** de compensation (créés par la loi de 2005) qui permettent aux personnes handicapées d’avoir un complément aux aides liées à la prestation de compensation verront leur dotation reconduite à hauteur de 14 millions d’euros, la participation moyenne de l’État à chaque fonds étant de 140.000 euros. Sont aujourd’hui opérationnels 50 fonds départementaux ; leur mise en place semble moins avancée que celles des MDPH.

La **subvention pour charges de service public** aux Instituts nationaux des Jeunes sourds (INJS) et des Jeunes aveugles (INJA) s’élèvera à 14 millions d’euros, consacrée à rémunérer le personnel enseignant de ces instituts. S’y ajoute 0,85 million d’euros au titre de la mesure de périmètre précitée, visant à compenser la revalorisation des pensions civiles.

#### 5.– Le pilotage du programme

Il est demandé pour 2007 la reconduction des crédits relatifs aux Centres régionaux d’aide à l’enfance et à l’adolescence inadaptée (CREAI) pour un montant de 2,21 millions d’euros et aux Centres d’information pour la surdité (CIS) pour un montant de 0,54 million d’euros. Les associations, et notamment leurs têtes de réseau, bénéficieront d’une subvention en reconduction à hauteur de 54,3 millions d’euros.

Le tableau ci-dessous montre l’évolution des crédits destinés aux organismes d’accompagnement des handicapés.

#### CRÉDITS BUDGÉTAIRES (2004-2007) DESTINÉS AUX PERSONNES HANDICAPÉES – ARTICLES 46-35-20 ET ACTION N° 4 DU PROGRAMME HANDICAP ET DÉPENDANCE EN 2006 ET 2007

(en euros)

EXERCICES	2003	2004	2005	LFI 2006	PLF 2007
Auxiliaire de vie	44.536.719	55.103.825	55.694.975	55.694.975	56.500.000
AVS	4.245.692	2.929.215	1.899.394	1.629.466	
AVU	88.616	270.512	198.220	0	
Sites pour la vie autonome (1)		27.763.229	27.763.229	27.763.229	27.763.230
CIS		396.368	426.858	548.820	548.820
CREAI		1.921.890	1.921.890	2.214.890	2.215.000

(1) Crédits ayant vocation, à compter de 2006, à alimenter le fonds départemental de compensation et à participer au fonctionnement de la maison départementale des personnels handicapés

## C.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

Après la présentation des crédits de l'action 5 du programme, consacrée aux personnes âgées, votre Rapporteur spécial a souhaité faire le point de la réalisation des différentes mesures en faveur des personnes âgées dépendantes annoncées par le Gouvernement au cours des dernières années, bien que la part de financement sur crédits budgétaires y soit faible. Les efforts accomplis s'inscrivent dans deux plans, lancés en 2003 et en 2006, et dans la création de la journée de solidarité (en 2003).

### 1.– L'action 5 *Personnes âgées*

Cette action comporte 17,4 millions d'euros en autorisations d'engagements et 4 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation est destinée :

- au financement d'associations ;
- à la lutte contre la maltraitance (réseau ALMA) ;
- aux subventions d'investissement pour les établissements accueillant les personnes âgées : 16 millions d'euros sont prévus en AE et 3 millions seulement en CP, dans le cadre des prochains contrats de projet État/région pour 2007-2013. Il s'agit de reconvertir des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjour pour personnes âgées.

### 2.– Le plan *vieillesse et solidarités*

Le plan « vieillissement et solidarités », lancé le 6 novembre 2003, comportait un volet qui s'est substitué aux précédents programmes de médicalisation de places et a renforcé les modes d'accueil alternatifs à l'entrée en institution. Il a instauré une programmation sur quatre années – 2004-2007 – des efforts en faveur des personnes âgées dépendantes.

Cette programmation comporte l'ouverture de 8.500 places médicalisées supplémentaires d'accueil de jour et de 4.500 places médicalisées supplémentaires d'hébergement temporaire, à raison de tranches annuelles portant respectivement sur 2.125 et 1.125 places nouvelles.

Par ailleurs, il programme une augmentation significative du nombre de places de service de soins infirmiers à domicile (SSIAD), avec la création de 17.000 places à raison de 4.250 places par an. On soulignera que le plan antérieur a été jusqu'à présent respecté, avec 3.714 places créées en 2004 et 5.435 places créées en 2005.

Enfin, il prévoit une enveloppe spécifique destinée à la création de places nouvelles en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Les

10.000 places initialement prévues sur quatre ans ont été financées entre 2004 et 2005 et, en fin de compte, l'effort de création de places d'EHPAD sur la période sera doublé puisque 10.000 places supplémentaires seront financées en 2006 et 2007.

Le plan a également permis, sur la même période, la médicalisation complète de 220.000 places dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées existants et la création de 10.000 places d'accueil supplémentaires.

### 3.– Bilan de la journée de solidarité

La loi du 30 juin 2004, en instituant une journée de solidarité, qui prend la forme, pour chaque salarié et pour chaque agent public, d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée par an et, pour chaque employeur, public ou privé, d'une contribution patronale de 0,3 % assise sur la masse salariale, en contrepartie de la valeur ajoutée ainsi produite, a créé une ressource, propre et pérenne, affectée au financement des dispositifs individuels et collectifs de prise en charge de la dépendance. Elle a permis, dès 2004, de mettre en œuvre la première tranche du plan « vieillissement et solidarités » en faveur des personnes âgées.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) gère le produit de la journée de solidarité, ce qui garantit que les crédits nouveaux seront consacrés à des actions supplémentaires au bénéfice exclusif des personnes dépendantes, âgées ou handicapées. La nouvelle ressource, évaluée à 9 milliards d'euros pour la période 2004-2008, n'est pas fondue dans le budget de l'État ou dans les comptes de la sécurité sociale, mais est affectée à une caisse bien identifiée et appelée à en devenir l'opérateur unique au niveau national, sous la responsabilité d'une organisation nationale comptable de sa bonne utilisation.

Dès 2004, plus de 900 millions d'euros ont été affectés au renforcement des politiques en faveur des personnes âgées et consacrés au remboursement de l'emprunt exceptionnel souscrit par le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA) en 2003, à la consolidation durable du concours de l'État au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonome (APA) et à une contribution au financement de la médicalisation des établissements et services par les régimes de base de l'assurance maladie, moyennant un abondement de ces derniers par la CNSA.

### 4.– Le plan *solidarité grand âge*

Le plan « solidarité grand âge », annoncé par le Premier ministre en Dordogne le 26 mai 2006 prolonge en les amplifiant les mesures du plan « vieillissement et solidarités ». Il instaure une programmation sur la période 2007-2012, pour anticiper les transformations démographiques que va connaître le pays et adapter le dispositif de prise en charge à la diversité des attentes et des besoins des personnes âgées.

Est notamment prévue la création annuelle de 6.000 places de services de SSIAD, effort pérennisé jusqu'en 2010, date à partir de laquelle ce seront 7.500 places qui seront créées annuellement pour atteindre l'objectif de 120.000 places installées en 2010.

Pour la première tranche annuelle du plan « solidarité grand âge », le Gouvernement financera en 2007 des créations de places, tous types d'hébergements et de services confondus, prolongeant l'effort consenti ces trois dernières années.

Le processus de médicalisation des maisons de retraite se poursuivra, avec la signature de 1.400 conventions tripartites supplémentaires, soit la médicalisation d'environ 90.000 places d'hébergement supplémentaires (144 millions d'euros). La construction de l'objectif général de dépenses pour 2007 (qui inclut l'objectif national de dépenses d'assurance maladie -ONDAM- et l'apport de la CNSA) intègre la création de 5.000 places nouvelles en EHPAD (38 millions), de 6.000 places de services de soins infirmiers à domicile (32 millions), de 2.125 places d'accueil de jour (8 millions) et de 1.125 places d'hébergement temporaire (6 millions d'euros).

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des mesures de médicalisation prévues de 2004 à 2007 et réalisées.

**MESURES DE MÉDICALISATION DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES POUR LES PERSONNES ÂGÉES DANS LE CADRE  
DU PLAN VIEILLISSEMENT ET SOLIDARITÉS**

<b>Etablissements et services</b>	<b>Mesures réalisées 2001-2002-2003</b>	<b>Tranches annuelles du plan « vieillissement et solidarités » 2004 – 2007</b>	<b>Réalisé 2004</b>	<b>Réalisé 2005</b>	<b>Prévisions 2006 incluant les mesures du plan « solidarité grand âge » (les enveloppes correspondantes ont été notifiées)</b>
<b>SSIAD</b> (services de soins infirmiers à domicile)	4.086 places 3.886 places 3.848 places	4.250 places (9.900 €/place)	4.250 places	5.435 places	6.000 places
<b>Accueils de jour</b>	0 716 places 1.106 places	2.125 places (7 000 €/place)	1.578 places	1.559 places	2.125 places
<b>Hébergement temporaire</b> (dont Alzheimer)	0 212 places 344 places	1.125 places (10 200 €/place)	830 places	666 places	1.125 places
<b>Création de places médicalisées en EHPAD</b>	Pas d'enveloppe spécifique	2.500 places (coût / an : 17 M€)	4.206 places	5.794 places	5.000 places
<b>Médicalisation des EHPAD existants</b> (objectif de conventions tripartites)	380 conventions signées en 2001 pour un total de 413 depuis 2000 996 conventions signées en 2002 pour un total de 1.409 1.085 conventions signées en 2003 pour un total de 2.494	1.500 conventions (coût moyen année pleine : 202.000 €/convention)	1.238 conventions signées  Total cumulé : 3.777 conventions depuis 2000	967 conventions signées  Total cumulé : 4.744 conventions depuis 2000 représentant 5.218 établissements conventionnés	1.400 conventions  Total cumulé : 6.144 conventions depuis 2000
<b>TOTAL</b>		Création de 10.000 places nouvelles 120.000 places existantes médicalisées/an	Création de 10.864 places nouvelles 100.000 places existantes médicalisées	Création de 13.454 places nouvelles 120.000 places existantes médicalisées	Création de 14.250 places nouvelles 120.000 places existantes médicalisées

#### D.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 157

Une bonne partie des objectifs et indicateurs de ce programme repose sur l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, dans un contexte nouveau, avec la création de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ainsi que des maisons départementales des personnes handicapées.

Les objectifs et les indicateurs ont un peu évolué pour 2007, toutefois certains indicateurs sont encore en cours d'élaboration ou ne peuvent être valablement renseignés qu'à moyen terme, du fait de la nouveauté de certains dispositifs institutionnels. Il est donc trop tôt pour constater les écarts entre les prévisions et les objectifs atteints.

Des indicateurs ont été chiffrés, ainsi le délai moyen de traitement des dossiers dans les commissions des droits et de l'autonomie, pour lequel la prévision est établie à quatre mois, et surtout un très bon indicateur : le délai de réalisation des mesures décidées par cette commission, établi à six mois. Il est en effet essentiel de mesurer l'effectivité des décisions et de l'améliorer.

## V.- LA PROTECTION MALADIE (PROGRAMME 183)

Ce programme ne connaît qu'une modification de périmètre avec le transfert de la mission *Outre-mer* (programme *Conditions de vie Outre-mer*) vers la mission *Solidarité et intégration* de 22,66 millions d'euros au titre de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc). Cette mesure est annoncée dans la lettre plafond du 12 juin 2006.

Les crédits du programme et leur répartition entre les actions figurent dans le tableau suivant.

### PROGRAMME PROTECTION MALADIE

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2006 AE	LFI 2006 CP	LFI 2007 AE	LFI 2007 CP
01 – Accès à la protection maladie complémentaire	323,53	323,53	114,66	114,66
02 – Aide médicale de l'État	233,48	233,48	233,48	233,48
03 – Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50	50	50	50
<b>Total</b>	<b>607,01</b>	<b>607,01</b>	<b>398,14</b>	<b>398,14</b>

La principale évolution intervenant dans ce programme par rapport à 2006 est le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire, subvention réduite de près de 209 millions d'euros.

#### A.- LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE LA CMUc

Le dispositif de la CMUc comptait fin 2005 environ 4,8 millions de bénéficiaires.

La dotation de l'État au Fonds CMUc s'élevait à 323,5 millions d'euros pour 2006. La dotation pour 2007 ne s'élève qu'à **114,66 millions d'euros**, inscrits à l'action 1 du programme. Or, au sein de cette dotation, 22,66 millions d'euros sont transférés du programme *Conditions de vie outre-mer*.

**Cette mesure traduit la poursuite du transfert de l'État vers l'assurance maladie du financement de la couverture maladie complémentaire**, transfert engagé par la loi de finances pour 2005 et poursuivi en 2006 ; ce transfert est accompagné d'une ressource affectée à ce financement et n'entraîne pas de perte de ressources pour le Fonds CMUc.

Le montant des dépenses brutes du fonds a été évalué à 1.625,86 millions d'euros en 2007. Il est établi par conjonction d'un effet volume (prévision des bénéficiaires stable) et d'un effet prix.

Les recettes propres du fonds comprendront trois éléments :

- le produit de la taxe de 2,5 % due par les organismes complémentaires sur les primes ou cotisations d'assurance de protection complémentaire santé ;
- le produit de la taxe sur les alcools de plus de 25 degrés, estimé à 390 millions d'euros pour 2007 ;
- une fraction de 4,34 % de droits sur les tabacs, pour un rendement prévisionnel de l'ordre de 410,5 millions d'euros.

Les recettes propres du Fonds s'élèveraient à 1.511 millions d'euros, ce qui réduit à 114,66 millions d'euros la subvention de l'État.

Afin de lisser l'effet de seuil lié à toute prestation sous condition de ressources telle la CMU complémentaire, un dispositif d'aide a été mis en place sous la forme d'un crédit d'impôt bénéficiant aux organismes de protection complémentaires au titre des contrats d'assurance complémentaire de santé individuels sous conditions de ressources.

Le présent projet de loi propose par ailleurs la revalorisation de ce dispositif d'aide à la mutualisation en portant le plafond de ressources annuel à 8.614,55 euros pour une personne seule ; il est établi sur le plafond de la CMU complémentaire majoré de 20 %.

## B.– L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT : UNE SOUS-DOTATION RÉCURRENTÉ QUI GÉNÈRE UNE DETTE CROISSANTE

L'aide médicale de l'État finance l'accès aux soins 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.

### 1.– La dépense au titre de l'aide médicale de l'État

La dépense au titre de l'AME a connu une très forte augmentation au cours des dernières années. La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires, espérée à la fin de l'année 2004, ne s'est pas maintenue et l'année 2005 a vu, au contraire, le nombre des bénéficiaires repartir à la hausse durant le deuxième semestre. Consécutivement, la baisse de la dépense constatée au deuxième semestre 2005 et au début 2006, ne s'est pas transformée en un mouvement de fond.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre des bénéficiaires et de la dépense au titre de l'AME.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MEDICALE  
ET DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT**

	<b>Bénéficiaires (situation en fin de trimestre)</b>	<b>Dépenses</b>
1 <sup>er</sup> trimestre 2002	153.314	57.711.713,95
2 <sup>ème</sup> trimestre 2002	165.480	74.321.475,12
3 <sup>ème</sup> trimestre 2002	176.302	151.198.576,98
4 <sup>ème</sup> trimestre 2002	145.394	94.066.827,75
1 <sup>er</sup> trimestre 2003	167.403	118.830.839,91
2 <sup>ème</sup> trimestre 2003	152.010	122.038.397,31
3 <sup>ème</sup> trimestre 2003	164.569	154.095.961,01
4 <sup>ème</sup> trimestre 2003	170.316	110.504.621,27
1 <sup>er</sup> trimestre 2004	163.763	129.213.199,40
2 <sup>ème</sup> trimestre 2004	155.719	105.587.204,23
3 <sup>ème</sup> trimestre 2004	152.342	92.598.294,42
4 <sup>ème</sup> trimestre 2004	146.297	95.094.716,86
1 <sup>er</sup> trimestre 2005	158.600	89.945.395,21
2 <sup>ème</sup> trimestre 2005	170.184	82.676.108,44
3 <sup>ème</sup> trimestre 2005	174.864	97.742.196,92
4 <sup>ème</sup> trimestre 2005	178.689	106.539.878,15
1 <sup>er</sup> trimestre 2006	184.892	115.191.606,94
2 <sup>ème</sup> trimestre 2006	190.273	112.585.228,98

*Source : CNAMTS (Direction de la stratégie, des études et des statistiques et direction déléguée aux finances et à la comptabilité)*

Pour enrayer la dérive des dépenses, le Parlement a adopté, en 2002 et 2003, deux réformes du régime juridique de l'aide médicale de l'État. L'application de ces deux réformes n'a eu lieu qu'avec un grand retard : deux décrets régissant les modalités d'accèsion à l'AME ont été publiés le 29 juillet 2005. Mais cette application reste incomplète.

La première réforme a été applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; elle a entraîné une meilleure maîtrise sur l'accès à la prestation avec la suppression de l'admission immédiate et l'introduction d'une condition de séjour de trois mois sur le territoire français. Cette réforme a produit son effet maximum au premier semestre 2005, après une baisse continue des effectifs durant les quatre trimestres 2004.

Ensuite, les mesures réglementaires publiées en juillet 2005 et la circulaire ministérielle du 27 septembre 2005 (prises en application de la réforme votée en loi de finances rectificative pour 2003) ont permis de donner aux organismes instructeurs les indications de gestion nécessaires à la réforme, mais n'ont pas eu d'effet sur la dépense.

Depuis 2005 en effet, la prestation et le nombre de ses bénéficiaires dépendent directement de l'évolution du nombre des séjours irréguliers sur le territoire. Les effectifs ont recommencé leur progression, et avec un décalage d'un semestre, les dépenses trimestrielles ont également amorcé une augmentation au troisième trimestre 2005. Cette évolution est liée pour une grande partie à l'augmentation du nombre des personnes déboutées du droit d'asile, lié à

l'accélération des délais de traitement des dossiers par l'OFPPRA et par la Commission des recours des réfugiés. En effet, ces personnes ne sont alors plus bénéficiaires de la couverture maladie universelle et demandent le bénéfice de l'AME.

La diminution des dépenses consécutive à la réforme est cependant manifeste si on la compare aux dépenses générales de santé : alors que les dépenses d'assurance maladie ont crû en 2005 de 3,2 %, les dépenses de l'AME ont quant à elles diminué de 10,8 %.

Parallèlement, les dépenses hospitalières de l'AME (environ 70 % des dépenses), se caractérisent par une diminution de 13,6 % entre 2004 et 2005, passant de 300 millions à 260 millions d'euros, alors que, dans le même temps, l'assurance maladie a constaté dans les établissements de santé publics une augmentation des dépenses d'hospitalisation de 5,7 %. De façon générale donc, le coût de la dépense par personne a plutôt diminué, passant de 800 à 600 euros par trimestre.

L'administration espère réduire la dépense de 30 % l'année prochaine grâce à un changement de tarification par les hôpitaux, en adoptant une tarification selon des prix fixes et non liée au prix de journée. La mise au point d'un titre sécurisé qui sera délivré aux bénéficiaires de l'AME devrait réduire la fraude et améliorer l'acceptabilité des patients auprès des médecins de ville, ce que l'on voudrait encourager.

## 2.– La stabilité de la dotation budgétaire a pour effet d'accroître la dette à l'égard de la sécurité sociale

Les besoins de financement de l'année 2006 sont estimés à environ 423 millions d'euros, dont 334,3 millions sont déjà attestés par trois des quatre arrêtés trimestriels de dépenses de la CNAMTS payables en 2006 (le 4<sup>ème</sup> trimestre 2005 et les trois premiers trimestres 2006). L'insuffisance de crédits, qui devrait dépasser 200 millions d'euros, conduira le ministère de la santé à demander, ainsi qu'il le fait depuis plusieurs années, une ouverture de crédits en loi de finances rectificative. **Pour 2007, le présent projet de loi de finances reconduit la même dotation égale à 233,48 millions d'euros**, qui sera encore largement insuffisante.

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

**AIDE MEDICALE : CRÉDITS INITIAUX ET DÉPENSES**

(en euros)

Année	Loi de finances initiale (1)	Dépenses constatées
2003	233.480.000	489.032.025,98
2004	233.480.000	437.903.319,32
2005	233.480.000	367.700.000 (2) (prévision)
2006	233.480.000	423.000.000 (2) (prévision)
PLF 2007	233.480.000	

(1) dont 20 millions d'euros pour le paiement des soins urgents.

(2) hors soins urgents (20 millions d'euros).

**Une ouverture de crédits à hauteur de 911 millions d'euros devrait être demandée en loi de finances rectificative afin d'apurer la situation, ce que votre Rapporteur spécial ne peut que souhaiter.**

Le lancement d'un audit de modernisation pour améliorer le pilotage de ce dispositif, en octobre 2006, est particulièrement bienvenu. Il est souhaitable qu'à l'issue du rapport d'audit, un rebasage puisse être effectué sur des fondements plus réalistes que l'actuelle dotation.

On soulignera que des outils de gestion du dispositif se mettent en place : un arrêté, prévu par le décret de 2005, fixe les données comptables et statistiques qui devront être communiquées par la CNAMTS afin de mieux connaître les caractéristiques de la prise en charge, une enquête sur les publics concernés est en cours, et un titre d'admission avec photographie va être mis au point, ce dernier point ne devant cependant pas suffire à mettre fin aux abus et aux fraudes.

**C.- LE FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE**

Une contribution de 50 millions d'euros, égale à celle de 2006, est maintenue en faveur du FIVA, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. Le dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante a présenté 24.100 offres d'indemnisation depuis 2001 et a versé 1,013 milliard d'euros d'indemnisations.

**D.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA PERFORMANCE**

Votre Rapporteur spécial souligne que les indicateurs essentiels de ce programme sont encore en construction.

Ainsi par exemple, l'objectif retenu s'agissant de l'action n° 2 : *Aide médicale de l'État* est double : il vise à assurer la délivrance de l'aide médicale de l'État dans des conditions appropriées de délais et de contrôles. Pour cela, ont été retenus deux indicateurs portant respectivement sur le délai d'instruction des dossiers de demande et sur l'institution d'un taux de contrôle des dossiers des

bénéficiaires de l'AME. Ces deux indicateurs sont en cours de construction avec la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Concernant l'action n° 3 *Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante* (FIVA), deux objectifs de délais ont été fixés à ce fonds : un délai maximum de quatre mois a été arrêté, s'agissant des pathologies malignes, pour la présentation d'une offre d'indemnisation, d'une part, et un délai d'un mois a été fixé pour le paiement des offres acceptées.

Pour 2006, le premier objectif est atteint, en ce qui concerne les maladies malignes, pour une majorité des dossiers. On enregistre ainsi une progression par rapport aux années antérieures. Quant au deuxième objectif, le FIVA n'est aujourd'hui pas en mesure de l'atteindre, compte tenu de la faiblesse de certaines de ses fonctions « support », et notamment de la cellule d'ordonnancement.

## VI.- L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES (PROGRAMME 137)

Ce programme bénéficie pour 2007 de moyens en augmentation de près de 6 %, ce qui doit être souligné. L'objectif est de réduire les inégalités constatées par de nouvelles mesures spécifiques. La lutte contre les violences envers les femmes sera renforcée.

Le tableau suivant présente les crédits du programme et leur répartition entre les actions.

### PROGRAMME ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

(en millions d'euros)

Action / sous-action	Autorisations d'engagement LFI 2006	Crédits de paiement LFI 2006	Autorisations d'engagement LFI 2007	Crédits de paiement LFI 2007
01 – Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	0,884	0,884	0,881	0,881
02 – Égalité professionnelle	5	5	5,60	5,60
03 – Égalité en droit et en dignité	10,99	10,99	11,21	11,21
04 – Articulation des temps de vie	0,10	0,10	0,20	0,20
05 – Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10,44	10,44	10,44	10,44
<b>Total</b>	<b>27,41</b>	<b>27,41</b>	<b>28,34</b>	<b>28,34</b>

### A.- LES ACTIONS ET LEUR FINANCEMENT

Au sein de ce programme, il est prévu de consacrer 5,6 millions d'euros à l'action *Égalité professionnelle*, soit une progression des crédits de 0,6 million d'euros par rapport à 2006. Le Gouvernement marque une volonté de « désenclaver » le travail féminin, considérant que la promotion des femmes dans l'activité économique est un aspect essentiel du développement.

Ces crédits permettront notamment de financer les actions suivantes :

- la revalorisation du montant unitaire du Prix de la vocation scientifique et technique des jeunes filles ; les crédits afférents seront de 0,6 million d'euros et le montant du prix sera porté de 800 euros à 1.000 euros en 2007 ;

- les contrats d'égalité professionnelle, qui ont pour but d'encourager les actions exemplaires contenues dans un accord collectif d'entreprise ou de branche spécifique, apportant une amélioration significative de la place des femmes en termes de qualification et d'emploi (330.000 euros y sont affectés, soit un triplement des crédits pour 2006) ;

- les contrats pour la mixité des emplois dans les entreprises de moins de 600 salariés ; quarante contrats de mixité devraient être signés en 2007 ;

– l’abondement du fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d’entreprise à l’initiative des femmes (FGIF) dont la dotation est de 100.000 euros.

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 du programme *Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes*. Cette action regroupe des crédits de personnel et de fonctionnement (titres 2 et 3), pour un montant prévu de 10,4 millions d’euros pour 2006.

Une enquête a été menée au sein du service pour déterminer la part des dépenses consacrées à la mise en œuvre de la stratégie pour l’emploi des femmes. Cette enquête a permis d’estimer à 80 ETPT le nombre d’emplois pour la mise en œuvre de la politique en faveur de l’égalité professionnelle, sachant que le nombre d’agents qui se consacrent à cette politique à temps plein est faible mais que les déléguées régionales et chargées de mission départementales y consacrent une partie de leurs temps de travail.

L’action visant à assurer *l’Égalité en droit et en dignité* recevra 11,21 millions d’euros de crédits. Il s’agit en particulier d’aider les femmes issues de l’immigration à faire respecter leurs droits lorsqu’ils sont violés par des pratiques coutumières : les crédits permettent l’information, le financement des numéros d’écoute et des lieux d’accueil et, enfin, l’aide à l’insertion ou le retour à l’autonomie des femmes ayant subi des violences.

## B.– QUELLE MESURE DE LA PERFORMANCE ?

Le programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* comprenait huit indicateurs dans le PAP 2006. Il n’en compte plus que sept pour 2007, les deux premiers indicateurs ayant été fondus en un seul.

Une difficulté méthodologique a été relevée pour l’indicateur relatif au Prix de la vocation scientifique et technique des filles (PVST).

Vu la difficulté d’en recueillir les données, cet indicateur a été modifié pour devenir *Part des filles, au niveau national, parmi les élèves de terminales des filières scientifiques et technologiques (séries S et STI) dans les lycées*. L’indicateur associé est le nombre de candidatures au Prix de la vocation scientifique et technique des filles, lequel ne présente pas de difficulté méthodologique.

Par ailleurs, les indicateurs relatifs au taux de réponse des permanences téléphoniques nationales et aux écarts de coût entre les centres d’information sur les droits des femmes ont été modifiés.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les écarts entre les objectifs prévus et les résultats atteints. On notera que les objectifs ont été dépassés pour ce qui concerne la signature de contrats pour la mixité dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment, du transport et de la restauration, où la forte motivation du réseau déconcentré explique la progression des résultats.

## VII.– LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES (PROGRAMME 124)

Ce programme constitue un programme support à la fois pour les missions *Solidarité et intégration*, *Santé* et pour un programme de la mission *Sécurité sanitaire*. Il est doté de 1,09 milliard d’euros répartis en six actions, ainsi que le montre le tableau suivant.

### PROGRAMME CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

(en millions d’euros)

Action / sous-action	Autorisations d’engagement LFI 2006	Crédits de paiement LFI 2006	Autorisations d’engagement LFI 2007	Crédits de paiement LFI 2007
01 – État-major de l’administration sanitaire et sociale	64,61	64,61	62,83	62,83
02 – Statistiques, études et recherches	41,08	40,20	33,04	33,04
03 – Gestion des politiques sociales	252,41	252,41	258,34	258,34
04 – Gestion des politiques sanitaires	288,87	288,87	302,24	302,24
05 – Pilotage de la sécurité sociale	42,65	42,65	41,12	41,12
06 – Soutien de l’administration sanitaire et sociale	381,95	375,78	396,15	382,43
<b>Total</b>	<b>1.071,57</b>	<b>1.064,52</b>	<b>1.093,72</b>	<b>1.080</b>

#### A.– LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE INTERVENUS

De nombreux changements de périmètre sont intervenus depuis le projet de loi de finances 2006 pour ce programme :

*S’agissant des transferts sortants :*

– un transfert de 1,48 million d’euros vers le programme 204 *Santé publique et prévention* destiné à la lutte anti-vectorielle ;

– un transfert de 2,17 millions d’euros (sur le titre 2) vers le programme 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* pour le Centre national de gestion ;

– un transfert de 0,14 million d’euros vers le programme 148 *Fonction publique* comme contribution du ministère au financement des opérations d’investissement dans les restaurants inter-administratifs ;

– un autre transfert de 0,08 million d’euros vers le programme 148 *Fonction publique* comme contribution du ministère au financement de la création

du chèque emploi service universel (CESU) pour la garde des jeunes enfants dans la fonction publique.

*S'agissant des transferts entrants :*

– un transfert de 1,034 million d'euros vers le titre 2 du programme 124 correspondant à la poursuite du transfert 2006 du personnel INSEE, ajustement lié au passage à la gestion en « mode LOLF », qui illustre une situation fréquente, touchant de nombreux programmes ;

– une mesure de périmètre à hauteur de 0,252 million d'euros visant à compenser l'augmentation du taux de pension des fonctionnaires détachés au sein de l'École nationale de la santé publique (ENSP).

## B.– LES RESSOURCES HUMAINES

### 1.– Le plafond d'emplois

La totalité des emplois du ministère pour 2007 est fixée à 14.881 ETPT et 14.859 ETPT après transferts d'emplois vers d'autres ministères ; elle est concentrée au sein du programme support, ainsi qu'il a déjà été souligné. Les emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère sont au nombre de 311.

Au sein de ce programme :

– 34,4 % soit un effectif de 5.113 ETPT intervient au titre de la gestion des politiques sociales de la mission *Solidarité et intégration* (hors emplois de l'action *Parité*) ;

– 5,2 %, soit un effectif de 770 ETPT, intervient au titre du pilotage de la sécurité sociale de la mission *Solidarité et intégration* ;

– 36,1 % soit un effectif de 5.357 ETPT intervient au titre de la gestion des politiques sanitaires dont 15,5 % pour la veille et sécurité sanitaire (mission *Sécurité sanitaire et alimentaire*) et 20,6 % pour les programmes de la mission *Santé* ;

– le restant de l'effectif du programme support (24,3 % des ETPT) concerne les fonctions d'état-major, la statistique et les études et la fonction de soutien de l'administration sanitaire et sociale.

L'autorisation budgétaire demandée en crédits de personnel est de 788,43 millions d'euros se répartissant en :

– 522,6 millions d'euros de rémunérations d'activité,

– 256,9 millions d’euros de cotisations sociales patronales, incluant 173,8 millions d’euros de contribution au compte d’affectation spéciale des pensions ;

– 8,9 millions de prestations sociales, comprenant les prestations sociales de l’État, l’action sociale du ministère et les indemnités de chômage.

## 2.– Les suppressions d’emplois

Il est proposé de diminuer l’autorisation budgétaire de 50 emplois ; cette diminution portera sur le non remplacement de la quasi-totalité des départs en retraite de catégorie C (109 départs soit 54,5 ETP en année pleine). Elle occasionne une économie de 1,3 million d’euros.

Des créations d’emplois auront lieu à La Réunion et à Mayotte pour renforcer les moyens de la lutte anti-vectorielle. Par ailleurs, 36 emplois seront créés dans les agences, opérateurs des missions concernées, parmi lesquelles l’INPES, l’AFSSAPS, l’INVS et l’ATIM.

**La suppression nette de postes est alors de 14**, chiffre très restreint alors que les « ministères sociaux » avaient observé au cours des deux dernières années la règle de la suppression d’un départ à la retraite sur trois.

## 3.– Les mesures statutaires

Le décret n° 2006-688 du 12 juin 2006 a réalisé une fusion des corps des agents administratifs d’une part, et des adjoints administratifs d’autre part, des ministères de l’emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la santé et des solidarités et a intégré les fonctionnaires appartenant au corps des agents administratifs relevant des ministres chargés des affaires sociales dans celui des adjoints administratifs relevant des mêmes ministres.

Il s’agit, en créant un corps unique d’adjoints administratifs pour les ministères sanitaires et sociaux de réduire le nombre de corps et d’améliorer la gestion des ressources humaines, sachant que les fonctions en étaient similaires. Les agents administratifs accèderont ainsi à une rémunération plus avantageuse. L’intégration de la totalité des agents administratifs dans le corps des adjoints administratifs a lieu en deux étapes ; le coût de mise en œuvre de la mesure s’établit à 754.169 euros.

De même, ont été fusionnés les corps des attachés d’administration des deux ensembles de ministères, pour un coût budgétaire de 190.129 euros.

Les principales mesures mises en œuvre en 2006 dans le cadre de la politique indemnitaire sont les suivantes.

La revalorisation générale des barèmes de 1,8 % en moyenne, pour un coût de 1,35 million d’euros. Elle bénéficie également aux emplois fonctionnels

d'administration centrale et des services déconcentrés. Le barème des administrateurs civils est par ailleurs revalorisé de 2.000 euros compte tenu des montants constatés dans les autres départements ministériels.

Le GVT positif est estimé à 1,6 %, soit une progression de la masse salariale de 6 millions d'euros.

## C.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

### 1.- Les crédits de l'administration centrale

La dotation de *l'État-major de l'administration centrale* (action 1) s'élève à 62,83 millions d'euros, dont 37,59 millions de dépenses de personnel sur le titre 2. Les autres dépenses sont essentiellement des dépenses de communication externe, de coopération internationale et celles liées au programme civil de défense.

L'action 2, de *Statistiques, études et recherche*, recevra une dotation de 33 millions d'euros, dont 18,6 pour le titre 2. Le reste, soit 12,24 millions d'euros va pour l'essentiel à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

L'action 3 *Gestion des politiques sociales* comporte 257,6 millions d'euros de crédits de titre 2, réunissant les dépenses de personnel de plusieurs programmes, de même que l'action 4 *Gestion des politiques sanitaires* qui est dotée de 302,23 millions d'euros en titre 2. Les dépenses de *Pilotage de la sécurité sociale*, soit 41,11 millions d'euros, figurent à l'action 5.

Enfin, l'action 6 *Soutien de l'administration sanitaire et sociale* comporte une dotation de 396,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 382,43 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de titre 2 s'élèveront à 132,33 millions d'euros. Parmi les autres dépenses, on notera un montant de 26 millions d'euros consacré à l'informatique, et les subventions aux opérateurs pour charge de service public (en particulier 69 millions d'euros au total à l'École nationale de la santé publique).

Les dépenses d'investissement immobilier ne figurent pas sur le présent programme, car elles seront financées sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* en contrepartie des cessions immobilières prévues par l'administration sanitaire et sociale. En effet, un programme de cessions d'environ 80 millions d'euros est en cours.

On soulignera que les frais de justice et réparations ne figurent plus dans le programme *Soutien* mais sont intégrés à la dotation de chacun des programmes, le gestionnaire de programme devant y faire face sur ses dotations ou par des redéploiements, ce qui paraît très conforme à l'esprit de responsabilisation qui inspire la LOLF.

## D.– LA GESTION IMMOBILIÈRE

La stratégie immobilière de l'administration sanitaire et sociale a été décrite pour ce qui concerne son administration centrale dans un schéma prévisionnel de stratégie immobilière pour les années 2006-2011.

L'optimisation de la gestion immobilière passe par différents principes dont la rationalisation des implantations ministérielles autour de deux sites seulement en rénovant progressivement le site historique de Ségur-Fontenoy et en améliorant sa valeur patrimoniale, en cédant des implantations secondaires et en mettant fin aux baux coûteux. L'administration recherche également la maîtrise des coûts d'exploitation et l'optimisation des surfaces par agent à l'occasion des rénovations menées.

Cette stratégie sera complétée pour les services déconcentrés et pour les divers opérateurs de 2007.

Les ministères ont regroupé progressivement les services avec l'objectif de ne disposer à terme que de deux sites (Ségur/Fontenoy et Montparnasse).

À ce jour, le ministère de la Santé dispose de 109.345 m<sup>2</sup> (SHON) dont 72.850 m<sup>2</sup> sur le site domanial de Ségur/Fontenoy et de 29.920 m<sup>2</sup> en location à Montparnasse avec trois baux différents. Le coût total cette implantation s'élève annuellement à 14,77 millions d'euros HT et hors charges, soit un coût locatif de 494 euros par m<sup>2</sup>. Ces baux ont été négociés avec le propriétaire en lien étroit avec le service des Domaines.

Par ailleurs, le ministère loue depuis le début de l'année 2001 un immeuble rue St Georges à Paris, 9<sup>ème</sup>, d'une surface de 2.124 m<sup>2</sup> pour un loyer annuel de 1,7 million d'euros HT/HC. Cet immeuble héberge le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM) et plusieurs services placés sous l'autorité du Premier Ministre : le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), le Haut conseil à l'intégration (HCI) et la MILDT (Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie).

Dans le cadre des orientations fixées dans le schéma pluriannuel de stratégies immobilières (SPSI), cet immeuble doit être abandonné à l'issue de l'achèvement des travaux de rénovation du site de Ségur/Fontenoy prévus en 2011.

## E.– LA PERFORMANCE

Les objectifs de performance n'ont été que très peu modifiés et de façon formelle. Les indicateurs de performance ont été légèrement réduits : ont été supprimés les indicateurs *Part des avis du conseil national de l'information statistique ayant fait l'objet d'une suite effective*, *Taux de dépassement des coûts et des délais en matière de grandes applications informatiques*. Tous les indicateurs ont été évalués.

Sur les 12 indicateurs du programme *Conduite et soutien*, quatre ont une cible 2005 dont il est possible de vérifier si elle a été atteinte ou pas.

Trois écarts sont notables :

– le pourcentage de contrôle des établissements de santé en prévention de la légionellose (cible à 10 % ; réalisation 7,9 %) compte tenu des autres priorités de santé publique qui ont eu cours tout au long de l'année 2005 ;

– le taux de reconnaissance des campagnes nationales (cible : 35 %, réalisation 24 %), cet écart s'expliquant par l'absence d'une vague de message sur l'assurance maladie par rapport aux prévisions ;

– l'effet de levier de la subvention au Gip Esther auprès des partenaires (cible : 15 %, réalisation : 29,5 %) ; cependant l'écart est peu significatif compte tenu de la difficulté de chiffrer la cible originelle 2005.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 31 octobre 2006 à 16 h 15, votre Commission a examiné les crédits du programme « *Solidarité* » de la mission « *Solidarité et intégration* » et les articles 53, 55 et 56, rattachés.

Après l'exposé de  **votre Rapporteur spécial, M. Pierre Hériaud** a constaté que, globalement, trois programmes voient leurs crédits progresser, tandis que les trois autres diminuent. Les crédits de la mission progressent de 1 %, mais il faut garder à l'esprit que les crédits de l'AME sont sous-évalués de 200 millions d'euros.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général,** a souligné la complexité du budget de cette mission du fait de l'intervention de nombreux opérateurs, dont l'Assurance maladie. En juillet 2002, cette majorité a contribué à assainir les relations entre l'État et la Sécurité sociale. Pourtant, aujourd'hui, cette dernière détient à nouveau une créance de plusieurs centaines de millions d'euros sur l'État. Ces dotations pourraient être abondées en loi de finances rectificative, même si ce rattrapage était sans doute insuffisant. En ce qui concerne la réforme de l'API, qui est une allocation différentielle, il est important que les CAF puissent se substituer à leurs allocataires pour faire valoir, en leur nom, leurs droits à d'autres prestations.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que l'article 56, rattaché à la présente mission, apporterait une amélioration en ce qui concerne la dernière question. Deux éléments sont particulièrement importants : le niveau de la dette de la mission à l'égard de la Sécurité sociale et la question de la réserve de précaution. En effet, appliquer une mise en réserve à des dépenses obligatoires est absurde. À tout le moins, l'État devrait prendre en charge la charge de la dette et le coût des difficultés de trésorerie que la régulation budgétaire engendre pour la CNAM d'une part, et pour les associations, d'autre part.

**M. Michel Bouvard, Président,** s'est demandé si, compte tenu de l'insuffisance passée des dotations budgétaires, les crédits demandés pour 2007 sont suffisants. En effet, la loi de finances rectificative ne doit ouvrir des crédits que pour des dépenses imprévues et non pas pour des dépenses sous-estimées comme les opérations extérieures de la mission *Défense*. De quels leviers dispose-t-on pour inciter les CAF à mettre en œuvre le droit à subrogation que le présent projet de loi de finances propose de leur accorder ? Les dotations prévues permettent-elles de financer correctement les maisons départementales du handicap et de donner son plein effet à la loi sur le handicap ? Dispose-t-on d'une évaluation de son coût pour l'État et pour les collectivités territoriales ? Le Premier ministre a annoncé un plan de solidarité « grand âge ». Pourtant, des associations sont contraintes de refuser des prises en charge de soins infirmiers à domicile. Il est vrai que ces dispositifs, conçus pour des situations de dépendance, sont en fait utilisés plus largement.

**Votre Rapporteur spécial** a confirmé que plusieurs dotations proposées sont, effectivement, notoirement insuffisantes. Par exemple, les crédits de l'AME sont sans doute sous-évalués d'environ 200 millions d'euros.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est étonné du caractère très précis de la prévision de dépenses pour l'AME figurant dans le projet annuel de performance (PAP), qui atteint 233,74 millions d'euros, alors que chacun sait que cette dotation est largement sous-estimée.

**Votre Rapporteur spécial** a précisé que, suite à une séparation constatée par le juge aux affaires familiales, le calcul de l'API est très souvent réalisé sans tenir compte des autres prestations auxquelles l'allocataire pourrait prétendre.

Les maisons départementales du handicap ne connaissent pas de difficultés particulières de financement mais plutôt des problèmes à résoudre pour mettre sous le même toit les différents intervenants. Aucune dotation budgétaire de la présente mission ne finance les soins infirmiers à domicile, qui sont pris en charge par l'Assurance maladie.

**Votre Rapporteur spécial** a alors indiqué qu'elle était favorable à l'adoption des crédits, qui seront mis aux voix avec ceux du programme *Accueil des étrangers et intégration*.

À la demande de **M. Michel Bouvard, Président**, et en accord avec votre Rapporteur spécial, et M. Gilles Carrez, Rapporteur général, la Commission a ensuite *adopté* une observation demandant que les crédits sous-estimés fassent l'objet d'une inscription pour leur montant effectif, et soulignant que la situation actuelle nuit à la sincérité budgétaire et à l'analyse du coût complet des dépenses.

La Commission a ensuite examiné les articles rattachés.

Au cours de sa séance du 7 novembre 2006, votre commission des Finances a *adopté*, sur la proposition de vos **Rapporteurs spéciaux**, les crédits de la mission *Solidarité et intégration*, et vous demande de les adopter.

\*

### Article 53

## **Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi**

### *Texte du projet de loi :*

Le premier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'allocation aux adultes handicapés est également versée à toute personne qui remplit l'ensemble des conditions suivantes :

1° Son incapacité permanente, sans atteindre le pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 821-1, est supérieure ou égale à un pourcentage fixé par décret ;

2° Elle n'a pas occupé d'emploi depuis une durée fixée par décret ;

3° La commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles lui reconnaît, compte tenu de son handicap, une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, précisée par décret. »

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article vise à clarifier la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » compte tenu du handicap qui fonde l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour une incapacité comprise entre 50 et 79 %, au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale. Cette condition souffre en effet de deux défauts majeurs. D'une part, elle est imprécise et donc difficilement appréciable par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; il en résulte des disparités dans l'appréciation de cette condition, soulignées dès 1998 par le rapport d'enquête conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales sur l'allocation aux adultes handicapés et confirmées par le rapport d'audit de modernisation sur l'AAH réalisé en avril 2006. D'autre part, elle apparaît, par son caractère absolu, en contradiction avec la reprise d'une activité professionnelle et peut constituer un véritable frein au retour à l'emploi des allocataires.

En accord avec l'une des préconisations du rapport d'audit sur l'AAH, il est proposé de substituer à la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » celle de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » compte tenu du handicap, afin :

– de faciliter une application harmonisée de la législation par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées garantissant un traitement équitable des usagers sur le territoire national ;

– de conjuguer le bénéfice de l'AAH avec la reprise d'une activité professionnelle, objectif poursuivi par le gouvernement à travers les réformes récentes visant à encourager le retour à l'emploi des personnes handicapées ;

– d'apporter des réponses adaptées à la situation de la personne en fonction de son handicap, notamment en facilitant l'intervention du service public de l'emploi auprès des personnes handicapées.

Une telle évolution s'inscrit dans la démarche de réforme des minima sociaux entreprise par le Gouvernement.

*Observations et décision de la Commission :*

**I.– LA SITUATION ACTUELLE**

Les modalités d’attribution de l’allocation aux adultes handicapés ont fait l’objet d’un audit de modernisation au premier semestre 2006.

L’une de ses conséquences sera la mise en place en 2007 d’une évaluation systématique des capacités professionnelles des demandeurs d’AAH afin d’examiner les possibilités de reprise d’une activité professionnelle. La loi du 11 février 2005 a en effet posé le principe du retour à l’emploi et donc du soutien apporté par l’État à l’insertion professionnelle et sociale de la personne handicapée, autant que sa situation le permet.

La loi a notamment inscrit les allocataires de l’AAH au nombre des bénéficiaires de l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés et augmenté la contribution versée à l’AGEFIPH par les entreprises soumises à l’obligation d’emploi.

L’audit a fait apparaître que les décisions d’attribution de l’AAH font l’objet d’écarts entre les départements engendrant des inégalités de traitement, c’est pourquoi il a été décidé d’instaurer un système de suivi de ces décisions. Les écarts devront être analysés et les critères d’attribution devront être rapprochés.

**II.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

C’est pourquoi le présent article remplace la notion d’« impossibilité de se procurer un emploi » prévue à l’article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, aujourd’hui considérée comme trop imprécise et difficilement appréciable par les Commissions des droits et de l’autonomie des personnes handicapées, par la notion de « restriction substantielle et durable pour l’accès à l’emploi ». Cette formulation reprend une classification de l’OMS.

La nouvelle rédaction de l’article L. 821-2 du code de la sécurité sociale comporte le choix des termes de « restriction », « substantielle » et « durable ».

La formulation du troisième critère relatif à l’attribution de l’AAH au titre de l’article L. 821-2 s’appuie sur une terminologie et des concepts utilisés dans la définition du handicap (art. L. 114 du code de l’action sociale et des familles), prévus dans l’article 2 de la loi n 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En effet, l’article L. 114 prévoit que *constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d’activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d’une altération substantielle, durable ou définitive d’une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d’un polyhandicap ou d’un trouble de santé invalidant.*

Cette définition s'appuie sur la notion de restriction (de participation), qui figure dans la définition du handicap et est issue de la classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (la CIF).

Le terme « participation » n'a pas été repris dans la définition de l'article L. 821-2 dans la mesure où l'activité concernée est uniquement l'accès à l'emploi, ce qui permet une formulation plus simple, s'inscrivant toujours dans le prolongement de la définition du handicap. La formulation reprenant rigoureusement l'ensemble des termes de la loi serait alors : une restriction de participation substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. Cependant, le Gouvernement a jugé préférable de ne pas inclure la notion de participation.

Il entend mettre en œuvre, en même temps, une expérimentation permettant à son représentant à la Commission des droits et de l'autonomie d'exercer un droit de regard sur les décisions d'attribution.

\*

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

### *Article 55*

## **Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)**

### *Texte du projet de loi :*

Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « de la base mensuelle de calcul visée à l'article L. 551-1, variable selon le nombre d'enfants à charge » sont remplacés par les mots : « du montant du revenu minimum d'insertion mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles ».

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet d'aligner le montant du forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI), par souci de cohérence entre ces deux prestations au fonctionnement comparable et concernant des publics très proches.

Cette mesure s'inscrit dans la démarche d'harmonisation des minima sociaux entreprise depuis 2005, avec, en particulier, la loi du 23 février 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Le forfait logement constitue, pour la prise en compte des ressources du demandeur de l'API, un mode d'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature que représente le fait de disposer d'un logement à titre gratuit ou du revenu de transfert procuré par le versement d'une aide au logement. L'article L. 524-1 du Code de la sécurité sociale pose le double principe que ce forfait est déterminé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales et qu'il est variable selon le nombre d'enfants à charge. Afin d'harmoniser la réglementation applicable aux différents minima sociaux, il est proposé, pour le calcul du forfait, d'aligner le régime de l'API sur les règles en vigueur pour le RMI, soit un montant forfaitaire, fixé par décret, exprimé en pourcentage du montant du RMI.

### *Observations et décision de la Commission :*

#### **I.- LE DROIT EXISTANT**

L'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, bénéficie au parent, la mère en général, élevant seul un enfant de moins de trois ans.

Il existe deux API. La première, dite API « courte », bénéficie aux personnes ayant un ou plusieurs enfants à charge et étant seules depuis moins de 18 mois. Elle peut être versée pendant 12 mois maximum. L'API « longue » bénéficie aux personnes isolées ayant un enfant de moins de trois ans à charge. Elle peut être versée de la naissance jusqu'aux trois ans de l'enfant. Le montant maximum est de 735,75 euros par mois pour un enfant à charge, auxquels s'ajoutent 183,94 euros par enfant de plus. Si la personne bénéficie d'autres ressources, l'API est réduite d'autant. Elle peut cependant être cumulée avec des revenus d'activité pendant un an afin d'inciter à la reprise d'emploi.

Ce montant est plus élevé que celui du RMI. Des mesures ont été prises en 2005 et 2006 pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires, qui y sont moins encouragés par le dispositif même, car il ne comporte pas le suivi social lié à l'attribution du RMI.

**Un audit de modernisation, engagé en juin 2006, est en cours sur l'API. Votre Rapporteur spécial souhaite qu'il aboutisse à des propositions sur la question de la fusion des dispositifs en un seul :** en effet les publics des deux dispositifs sont proches, et il serait préférable que les allocataires de l'API bénéficient des mêmes conditions de réinsertion professionnelle que ceux du RMI.

Dans l'attente d'une telle évolution, l'API conserve ses caractéristiques propres, étant gérée et versée par les caisses d'allocations familiales à la différence du RMI à la charge des départements.

L'évolution des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) depuis 1976 est avant tout liée aux évolutions démographiques. La situation du marché de l'emploi peut avoir un impact sur le nombre d'allocataires en raison du caractère différentiel de l'allocation.

Ainsi, les personnes mariées mais séparées, qui perçoivent majoritairement l'API courte (57 % des allocataires) sont plus sensibles à la conjoncture économique alors que les personnes célibataires sont plus sensibles à la conjoncture démographique. Ces dernières sont des personnes jeunes (26 ans en moyenne) sans activité pour la plupart. Elles perçoivent majoritairement l'API longue (75 % des allocataires).

Depuis 2002 la hausse de la natalité a pour conséquence une augmentation de 4 % chaque année du nombre d'allocataires, avec même une augmentation de 4,6 % en 2005. En outre, les naissances hors mariage ne cessent de progresser : selon une étude réalisée par l'INSEE en janvier 2006, 48,3 % des enfants sont nés de parents non mariés en 2005, contre 43,6 % en 2000 et 38,6 % en 1995. Pour les premiers enfants cette proportion atteint 59 %.

L'ensemble de ces éléments explique l'évolution des dépenses au titre de l'allocation.

La sous-évaluation régulière de la dépense d'API par le Gouvernement a pour conséquence une dette importante auprès de la branche famille de la Sécurité sociale.

## **II.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article s'inscrit dans la démarche d'harmonisation des minima sociaux entreprise depuis 2005. Le forfait logement, qui évalue l'avantage en nature que représente le fait de disposer d'un logement à titre gratuit, était appréhendé de manière différente pour un bénéficiaire du RMI ou de l'API, ce qui

n'a pas de justification objective. Il y a donc lieu d'aligner le régime de l'API sur les règles en vigueur pour le RMI.

Ainsi par exemple, le forfait logement API de 100,61 euros pour une personne avec un enfant sera porté à 103,93 euros, correspondants à celui du RMI pour deux personnes. L'API sera de ce fait plus faible à coût constant, mais sa diminution de quelques euros sera compensée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 par la revalorisation de 1,75 %, de la prestation elle-même.

L'allocataire ne sera donc pas défavorisé par rapport à la situation actuelle.

\*

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

## Article 56

### Subsidiarité de l'allocation de parent isolé (API)

#### *Texte du projet de loi :*

I. - L'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Art. L. 524-4. - La personne à laquelle est versée l'allocation de parent isolée est tenue de faire valoir ses droits aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception des allocations mensuelles mentionnées à l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles et de l'allocation de revenu minimum d'insertion mentionnée à l'article L. 262-1 dudit code.

Elle doit également faire valoir ses droits aux créances d'aliments qui lui sont dues au titre des obligations instituées par les articles 212, 214, 255 et 342 du code civil ainsi qu'à la prestation compensatoire due au titre de l'article 270 dudit code.

L'organisme débiteur assiste l'allocataire dans les démarches rendues nécessaires pour la réalisation des conditions mentionnées aux premier et troisième alinéas.

Lorsque l'allocataire a fait valoir les droits mentionnés au présent article, l'organisme débiteur de l'allocation est subrogé dans les créances de l'allocataire vis-à-vis des débiteurs de ces droits, dans la limite des montants versés au titre de l'allocation de parent isolé.

La personne à laquelle est versée l'allocation peut demander à être dispensé de faire valoir les droits mentionnés au deuxième alinéa. L'organisme débiteur des prestations familiales statue sur cette demande en tenant compte de la situation du débiteur défaillant.

En cas de non respect des obligations mentionnées aux premier et deuxième alinéas, ou lorsque la demande de dispense est rejetée, le directeur de l'organisme débiteur met en demeure l'intéressé de faire valoir ses droits ou de justifier des raisons pour lesquelles il ne le fait pas. Si, malgré cette mise en demeure, l'intéressé s'abstient de faire valoir ses droits ou si une dispense ne lui est pas accordée au vu des justifications qu'il a présentées, l'allocation est réduite d'un montant au plus égal à celui de l'allocation de soutien familial mentionnée à l'article L. 523-1 due à un parent ayant un seul enfant.

Les contestations relatives aux refus de dispense et à la réduction du montant de l'allocation sont portées devant la juridiction mentionnée à l'article L. 142-1.

Un décret détermine le délai dont dispose l'allocataire pour faire valoir ses droits ainsi que les conditions de mise en œuvre de la réduction de l'allocation. »

II. - Les dispositions du présent article sont applicables aux droits ouverts à l'allocation de parent isolé antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2007 à compter du 1<sup>er</sup> mars 2007.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article vise à conférer un caractère subsidiaire à l'allocation de parent isolé (API). En effet, comme les autres minima sociaux financés par la solidarité nationale, l'API a vocation à compléter les autres ressources dont peuvent disposer ses bénéficiaires, et non à s'y substituer.

Figurent au nombre de ces ressources les prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, les créances alimentaires ou les prestations compensatoires. S'inscrivant dans la démarche d'harmonisation des minima sociaux entreprise par le Gouvernement, cette proposition rend applicable à l'API des dispositions analogues à celles en vigueur pour le revenu minimum d'insertion.

L'impact de cette mesure d'équité est estimé à 131 millions d'euros.

*Observations et décision de la Commission :*

**I.- LE DROIT EN VIGUEUR**

Actuellement, en matière d'aliments, les bénéficiaires de l'API sont invités à faire fixer une pension alimentaire. Dans ce cas, et en fonction de la situation de l'allocataire, un droit à l'allocation de soutien familial (ASF) est étudié. Mais le dispositif est très rarement mis en œuvre, faute d'obligation mise à la charge des allocataires.

En cas d'attribution de l'ASF, la Caisse d'allocations familiale (CAF) est subrogée et mandatée dans le droit à créance d'aliment. À ce titre, elle se charge par voie de recouvrement amiable, puis le cas échéant, forcé, du recouvrement de la pension alimentaire auprès du débiteur d'aliment. Mais cela suppose une décision de justice déjà rendue. La CAF n'a quasiment jamais recours à une telle procédure.

En effet, la mise en œuvre de la subrogation exige dans un premier temps une décision du juge aux affaires familiales fixant l'obligation alimentaire, procédure que la CAF ne peut elle-même susciter.

En outre, la CAF ne peut aujourd'hui récupérer les sommes servies au titre de l'API auprès du débiteur de pension qu'en vertu d'une décision du Tribunal des affaires de Sécurité sociale condamnant le débiteur au remboursement de l'API. De surcroît, les CAF ne pouvant obliger les bénéficiaires d'API à faire fixer une pension alimentaire, ce tribunal ne peut systématiquement délivrer de titre permettant le recouvrement de l'API auprès du débiteur d'aliment.

En l'absence de droit potentiel à l'ASF, la CAF invite l'allocataire à entreprendre les démarches pour faire fixer ses droits à obligation alimentaire ou pour recouvrer la pension alimentaire déjà fixée par décision judiciaire.

**II.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

**Cette disposition vise à instaurer le principe de subsidiarité de l'API sur tout autre avantage** et à accompagner davantage l'allocataire dans l'exercice de ses droits à l'égard de son débiteur alimentaire.

Le demandeur doit faire valoir prioritairement ses droits à l'ensemble des avantages sociaux, légaux, réglementaires et conventionnels auxquels il peut prétendre ainsi qu'aux créances d'aliments. Cette obligation n'existe pas dans les règles en vigueur. Il ne connaît de perte financière car, en raison du caractère différentiel de l'allocation parent isolé, l'ASF viendra dès lors en complément et se substituera pour partie à l'API, mais à montant total constant.

**Cette disposition rend obligatoire la fixation de pension alimentaire tout en garantissant l'étude systématique des droits à l'ASF.** Il ne s'agit pas d'un transfert de charges à la branche famille en ce sens que la mesure ne consiste pas à créer une nouvelle prestation mais simplement à demander aux bénéficiaires

de l'API d'activer systématiquement l'allocation de soutien familial à laquelle ils peuvent en tout état de cause prétendre actuellement, sans y recourir pour 85.000 d'entre eux.

Un certain délai (à préciser par décret en conseil d'État) sera accordé à l'allocataire pour justifier des démarches entreprises afin d'obtenir les avantages en question : les droits à l'API seront maintenus sur justification de la mise en œuvre de ces démarches.

Une dérogation à l'obligation de faire valoir ses droits à créance d'aliment est possible.

La personne à laquelle est versée l'API pourra demander à être dispensée de faire valoir ses droits à créance d'aliment dans des conditions à fixer par décret mais qui devrait être analogues à celles applicables au RMI.

La CAF statue généralement sur cette demande en tenant compte notamment de la situation du débiteur défaillant (débiteur insolvable, situation conflictuelle qu'il est inopportun d'aggraver...). Si la dispense est accordée, le bénéficiaire d'API pourra prétendre à l'ASF non récupérable sans qu'elle puisse lui être réclamée en restitution, c'est alors l'« l'ASF non récupérable ».

Une telle règle est déjà appliquée en matière de RMI. La mesure est donc en cohérence avec les démarches de convergence de la réglementation en matière de minima sociaux, compte tenu du fait que les allocataires passent fréquemment d'un dispositif à l'autre.

**Les dispositions du projet de loi rendront plus effective la délivrance du titre exécutoire par le Tribunal des affaires de sécurité sociale. Il sera donc possible pour les CAF de récupérer l'API versée à titre d'avance directement auprès des organismes ouvrant des droits à prestations (Assedic, CPAM notamment).**

\*

Après la présentation de cet article par votre Rapporteur spécial, **M. Gilles Carrez, Rapporteur général** s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que malgré le caractère difficile de la mise en œuvre de la subsidiarité de l'API, la réforme législative proposée était préférable à la situation actuelle dans laquelle rien n'était tenté pour récupérer les sommes servies au titre de cette allocation auprès du débiteur de pension ou d'aliments.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souhaité que ce dispositif fasse l'objet d'un suivi spécifique de la commission des Finances.

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.



## OBSERVATION DE LA COMMISSION

La commission des Finances constate, sur la mission Solidarité et intégration, des sous-estimations récurrentes et significatives, en particulier des crédits relatifs à l'aide médicale de l'État, à l'allocation aux adultes handicapés, aux tutelles et curatelles de l'État et à l'allocation de parent isolé. Elle demande que les crédits sous-estimés fassent l'objet d'une inscription pour leur montant effectif, et soulignant que la situation actuelle nuit à la sincérité budgétaire et à l'analyse du coût complet des dépenses.