



N° 276

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 42

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

Rapporteur spécial : M. Jean-Marie BINETRUY

Député

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 11    |
| <b>CHAPITRE PREMIER : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</b> .....   | 15    |
| <b>I.– UN PROGRAMME MARQUÉ EN 2006 ET 2007 PAR DES OUVERTURES CHRONIQUES DE CRÉDITS EN GESTION ET QUI PEINE À S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE</b> .....       | 15    |
| A.– UNE PRÉSENTATION GLOBALISÉE DE L'EXÉCUTION EN 2006.....   | 15    |
| 1.– L'absence de ventilation des mouvements de crédits en cours d'année nuit à la lisibilité de l'exécution budgétaire de l'action <i>Prévention de l'exclusion</i> ..... | 15    |
| 2.– Des erreurs d'imputation et des incertitudes à lever sur l'exécution des crédits des autres actions du programme .....  | 18    |
| B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 N'ÉCHAPPE PAS AUX OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE.....  | 19    |
| C.– LA TRÈS LENTE MARCHÉ VERS L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE .....  | 20    |
| <b>II.– UN BUDGET POUR 2008 MARQUÉ PAR L'INSTITUTION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE</b> .....   | 22    |
| A.– LES MOYENS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION .....   | 23    |
| 1.– Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées .....   | 23    |
| 2.– Assurer une meilleure couverture du territoire pour les dispositifs en faveur des jeunes.....   | 24    |
| 3.– L'amélioration de l'accueil et de l'orientation des publics en difficulté .....   | 25    |
| 4.– Les autres actions de lutte contre l'exclusion.....   | 25    |
| B.– LE DROIT AU LOGEMENT ET SES IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES.....   | 26    |
| 1.– Des moyens importants alloués à l'hébergement des personnes sans domicile ou en situation de précarité pour des besoins sans cesse croissants .....                   | 27    |
| a) <i>L'hébergement d'urgence</i> .....   | 28    |
| b) <i>Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)</i> .....  | 29    |
| c) <i>L'important retard de création des maisons relais</i> .....   | 30    |
| 2.– Un dispositif de veille sociale en amont de l'offre d'hébergement.....  | 32    |
| 3.– L'accompagnement social individualisé (ASI).....  | 33    |
| 4.– Les autres actions en faveur des plus vulnérables .....   | 34    |

|  |           |
|--|-----------|
| C.– L'IMPORTANCE CONSIDÉRABLE DU TISSU ASSOCIATIF DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....   | 35        |
| 1.– Une stabilité de la contribution au FONJEP .....   | 35        |
| 2.– Un soutien important aux associations .....  | 36        |
| 3.– Le développement de la qualification en travail social .....   | 37        |
| D.– LA LOI DU 23 FÉVRIER 2005 EN FAVEUR DES RAPATRIÉS : UN IMPACT BUDGÉTAIRE MOINS IMPORTANT À COMPTER DE 2008 .....   | 37        |
| <b>CHAPITRE II : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UNE MONTÉE EN CHARGE DES EXPÉRIMENTATIONS .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>I.– LES CONDITIONS DE L'EXPÉRIMENTATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>II.– LES AUTRES EXPÉRIMENTATIONS FINANÇÉES PAR LE FONDS D'INNOVATION ET D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE (FIES) .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>III.– UNE VOLONTÉ RÉVOLUE D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS QUI S'INSCRIT NATURELLEMENT DANS L'ESPRIT DE LA LOLF .....</b>   | <b>45</b> |
| <b>CHAPITRE III : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES .....</b>   | <b>47</b> |
| <b>I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007 LAISSE TRANSPARAÎTRE UNE DETTE IMPORTANTE .....</b>  | <b>47</b> |
| A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 .....   | 47        |
| B.– UNE EXÉCUTION 2007 A PRIORI SANS MODIFICATIONS MAJEURES .....  | 49        |
| C.– D'UNE ÉVALUATION BALBUTIANTE À UNE STABILISATION DES INDICATEURS RELATIFS AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES .....   | 50        |
| <b>II.– UN EFFORT AFFIRMÉ DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE EN 2008 .....</b>  | <b>51</b> |
| A.– L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE SINCÉRITÉ POUR 2008 .....   | 53        |
| 1.– L'optimisme des prévisions de dépenses d'API pour 2008 est néanmoins corrigé par l'apurement de la dette cumulée à ce titre par l'État .....   | 53        |
| 2.– Des réformes visant à renforcer l'insertion professionnelle, l'accompagnement des bénéficiaires et les contrôles en matière d'API, doivent permettre de réaliser des économies ..... | 55        |
| B.– LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES .....  | 57        |
| 1.– Une vaste réforme du financement des tutelles et des curatelles .....  | 58        |
| 2.– Le soutien apporté à la protection de l'enfance et à la politique de l'adoption .....  | 60        |
| 3.– Les fonctions d'accompagnement des familles et de soutien parental .....   | 64        |

|  |    |
|--|----|
| <b>CHAPITRE IV : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE</b> .....  | 67 |
| <b>I.– UN PROGRAMME SOUMIS À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET EN 2007 ET DONT LA PERFORMANCE DEVRA IMPÉRATIVEMENT ÊTRE ÉVALUÉE</b> .....              | 67 |
| A.– UN SUIVI FIN DE L'EXÉCUTION EN 2006, MAIS DES COÛTS COMPLETS QUI SUPPOSENT UNE ANALYSE PLUS APPROFONDIE.....   | 67 |
| 1.– Une ventilation précise des mouvements de crédits, une exécution globalement claire.....   | 67 |
| 2.– Une exécution beaucoup moins claire concernant la compensation des conséquences du handicap.....   | 70 |
| 3.– Des exigences de rigueur qui ne sont pas remplies à ce stade.....  | 71 |
| B.– UN PROGRAMME LIVRÉ AUX ALÉAS DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2007.....  | 72 |
| C.– DES RÉFORMES IMPORTANTES QUI ONT RENDU DIFFICILE LE SUIVI DE LA PERFORMANCE.....   | 73 |
| <b>II.– UN BUDGET POUR 2008 QUI CONSACRE LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005</b> .....   | 74 |
| A.– LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES, ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP.....   | 75 |
| B.– LES RESSOURCES D'EXISTENCE.....  | 76 |
| C.– L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE.....   | 81 |
| 1.– Le renforcement des structures d'aide par le travail.....  | 81 |
| 2.– La garantie de rémunération des travailleurs handicapés est assurée par l'aide au poste financée par l'État.....                                     | 82 |
| D.– LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP.....  | 84 |
| E.– LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES.....   | 87 |
| <b>CHAPITRE V : LA PROTECTION MALADIE DES PUBLICS LES PLUS DÉFAVORISÉS</b> .....   | 89 |
| <b>I.– LES DOTATIONS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LES DÉPENSES FISCALES COMPLÈTENT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES</b> .....  | 90 |
| A.– LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DU FONDS CMU A ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉE DEPUIS 2005.....   | 90 |
| B.– LE FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE EST MAJORITAIREMENT FINANCÉ PAR LA BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES..... | 92 |
| C.– PLUSIEURS DÉPENSES FISCALES FACILITENT L'ACCÈS AUX SOINS ET L'INDEMNISATION DES PUBLICS LES PLUS DÉFAVORISÉS.....                                    | 92 |
| <b>II.– UN VOLET PERFORMANCE DE QUALITÉ MAIS ENCORE TROP PEU RENSEIGNÉ</b> .....   | 93 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>III.– UNE EXÉCUTION QUI RÉVÈLE DES SOUS-DOTATIONS IMPORTANTES DE CRÉDITS EN 2006 ET 2007</b> .....  | 94  |
| A.– L'ASSURANCE MALADIE SUPPORTE UN RESTE À CHARGE SIGNIFICATIF AU TITRE DE LA CMU-C .....   | 94  |
| B.– L'APUREMENT DE LA DETTE AU TITRE DE L'AME NE RÈGLE PAS LA QUESTION DE LA SOUS DOTATION DES CRÉDITS POUR 2007 .....   | 97  |
| C.– LE FINANCEMENT SATISFAISANT DU FIVA .....  | 99  |
| <b>IV.– UN EFFORT DE SINCÉRITÉ POUR 2008 QUI DEMANDE À ÊTRE CONFIRMÉ PAR DES RÉSULTATS</b> .....   | 100 |
| A.– UN REMBOURSEMENT AU FONDS CMU QUI DEVRAIT RESTER INSUFFISANT .....   | 100 |
| B.– L'IMPACT FINANCIER DES MESURES D'ÉCONOMIES SUR L'AME POURRAIT ÊTRE LARGEMENT SURÉVALUÉ .....   | 101 |
| C.– LE FONDS DE ROULEMENT DU FIVA DEVRA ÊTRE SOLlicitÉ POUR ASSURER L'INDEMNISATION DES VICTIMES EN 2008 .....   | 102 |
| <b>CHAPITRE VI : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES</b> .....  | 103 |
| <b>I.– LE PROBLÈME DE LA LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE</b> .....  | 104 |
| A.– L'APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE DU SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE) .....  | 104 |
| B.– UNE ACTIVITÉ INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE À LAQUELLE LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT .....  | 104 |
| C.– UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) SERAIT NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS .....   | 105 |
| <b>II.– UN PROGRAMME SOUMIS AUX ALÉAS DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION, ET DONT LA PERFORMANCE PROGRESSE</b> .....  | 107 |
| A.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR 2006 ET 2007 EN DÉPIT DES CONTRAINTES ENGENDRÉES PAR LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION .....   | 107 |
| B.– UN VOLET PERFORMANCE EN PROGRESSION, MALGRÉ L'ABSENCE DE MESURE DE L'IMPACT DES DÉPENSES FISCALES .....  | 108 |
| <b>III.– UN BUDGET STABILISÉ EN 2008, MAIS DONT LA RÉPARTITION EST MODIFIÉE POUR RÉPONDRE AUX PRIORITÉS FIXÉES</b> .....   | 109 |
| A.– UN FAIBLE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION .....   | 109 |
| B.– LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE À TRAVERS UNE DÉMARCHE PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES .....   | 110 |
| C.– UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF FINANCÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES .....   | 113 |
| D.– L'ACTION <i>ARTICULATION DES TEMPS DE VIE</i> GAGNERAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE, À ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION <i>ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE</i> ..... | 116 |
| E.– DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN AUGMENTATION, MALGRÉ UN LÉGER ABAISSEMENT DU PLAFOND D'EMPLOIS .....  | 116 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>CHAPITRE VII : LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES</b> .....  | 119 |
| <b>I.– UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RIGOREUSE, AXÉE SUR LA DÉCONCENTRATION, LA SIMPLIFICATION ET LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE</b> .....          | 121 |
| A.– LE NON RENOUVELLEMENT D'UN DÉPART SUR DEUX À LA RETRAITE N'EMPÊCHE PAS LE RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS DES POLITIQUES SANITAIRES.....           | 121 |
| B.– UNE DÉCONCENTRATION ACCRUE DES DÉCISIONS, LA SIMPLIFICATION DES CADRES D'EMPLOIS ET UN RÉEL EFFORT DE MOBILITÉ ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE.... | 123 |
| <b>II.– UNE MAÎTRISE DES COÛTS ASSURÉE PAR LA RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER ET UN CONTRÔLE DE GESTION PLUS EFFICACE</b> .....                     | 125 |
| <b>III.– UN VOLET PERFORMANCE COMPLET, MAIS INSUFFISAMMENT AMBITIEUX</b> .....   | 126 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 129 |
| <b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 147 |
| <b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 149 |
| <b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....   | 151 |

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, 73 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu finalement disposer de l'ensemble des réponses pour élaborer son rapport.



## Synthèse

**La mission *Solidarité, intégration et égalité des chances* sera dotée en 2008 d'un budget de 12,04 milliards d'euros**, destinés au financement de certains minima sociaux, tels que l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide médicale de l'État (AME) en faveur des étrangers, mais également de la politique d'hébergement d'urgence et d'insertion des personnes en situation de précarité ou qui se trouvent sans domicile.

C'est dire l'importance de cette mission, tant du point de vue de ses enjeux de lutte contre l'exclusion sociale, que du point de vue financier, avec des moyens très importants qui sont mobilisés au titre de ces politiques.

La mission est marquée en 2008 par la mise en place d'un nouveau programme, qui rassemble l'ensemble des expérimentations menées au titre de l'activation des minima sociaux, en particulier le revenu de solidarité active (RSA) mis en place par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Elle est également caractérisée par la décision salubre de solder la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale à son niveau constaté au 31 décembre 2006 : cet apurement intervenu au début du mois d'octobre 2007, d'un montant total de 5,1 milliards d'euros, comporte les dettes accumulées par l'État au titre de l'allocation aux adultes handicapés, qui s'établit à 92 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2007, celle relative à l'allocation de parent isolé, à hauteur de 409 millions d'euros, ainsi que la dette au titre de l'aide médicale de l'État qui s'élève à 920 millions d'euros. Si les besoins éventuellement insatisfaits au titre de l'exercice 2007 doivent retenir toute l'attention nécessaire, la prévision budgétaire pour 2008 se distingue par la revalorisation des dotations de ces dispositifs, qui traduisent un réel effort de sincérité budgétaire.

Par ailleurs, le champ d'application des politiques menées dans le cadre de la présente mission est affecté par un certain nombre de réformes intervenues récemment et que l'analyse budgétaire doit prendre en compte : c'est le cas pour **la politique du handicap**, marquée par l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui voit la montée en charge d'une nouvelle architecture institutionnelle et d'une nouvelle approche en termes de compensation des conséquences du handicap, mais c'est également le cas pour **les tutelles et les curatelles de l'État**, portées par une double réforme initiée par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, et complétée par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, dont l'entrée en vigueur définitive est prévue en 2009, et qui modifie substantiellement les modalités de financement des services tutélaires de l'État. Et c'est plus encore le cas dans le champ de la politique de l'hébergement, avec l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la loi du 5 mars 2007 instituant **le droit au logement opposable**. Il convient donc de mesurer l'importance de ces réformes qui jalonnent la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, ainsi que les moyens engagés pour assurer leur mise en œuvre.



## INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* concentre l'effort de l'État en faveur de la solidarité, à l'exclusion d'une part, des crédits spécifiquement consacrés à la santé publique et à son organisation qui figurent sur la mission *Santé*, et d'autre part, des contrats aidés, des dispositifs en faveur du retour à l'emploi et du fonds de solidarité, rassemblés sur la mission *Travail et emploi*.

La présente mission regroupe les politiques de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables, orientées principalement vers l'hébergement des personnes sans domicile, le soutien aux familles en situation de précarité financière, en particulier à travers le financement de l'allocation de parent isolé (API), mais elle comporte également l'ensemble des dispositifs de l'État en faveur des personnes handicapées, au premier rang desquels figure l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et les outils consacrés à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle finance enfin les systèmes complémentaires de protection sociale destinés à assurer l'accès aux soins des personnes à faibles ressources et des étrangers en situation irrégulière, ainsi que l'indemnisation des victimes de l'amiante. Un programme spécifique supporte l'ensemble des moyens de fonctionnement et en personnel mobilisés au titre de ces politiques, mais également de la politique de santé publique, de veille sanitaire, ainsi que du pilotage de la sécurité sociale.

La multiplicité des acteurs partie prenante des politiques de solidarité, et la diversité des dispositifs mis en place, sont source de complexité pour le système et pour son organisation. En effet, d'une part, les actions menées au titre de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances passent par l'intervention non seulement de l'État, des collectivités locales, de la sécurité sociale, mais également des associations, elles-mêmes financées par les pouvoirs publics. D'autre part, la nature des financements est elle-même très diversifiée : si le budget de l'État n'intervient souvent qu'en complément des contributions de la sécurité sociale, l'État participe doublement à la politique de solidarité, à travers les avantages fiscaux qu'il consent, à destination directe des publics en situation de précarité, mais aussi indirectement, aux associations.

**Dotée de 12,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 12,04 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une progression de 3,5 % pour les autorisations d'engagement et de 3,2 % pour les crédits de paiement, la présente mission voit en 2008 son périmètre élargi à l'ensemble des expérimentations ayant pour objet l'activation des minima sociaux, avec pour finalité l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires : c'est le cas en particulier pour le revenu de solidarité active (RSA), mis en place par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des crédits de la mission par programme.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME**

(en millions d'euros)

|  | Autorisations d'engagement |                  |                  | Crédits de paiement |                  |                  |
|--|----------------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|
|  | LFI 2007                   | LFI 2008         | Évolution (en %) | LFI 2007            | LFI 2008         | Évolution (en %) |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 048,26                   | 1 042            | -0,6             | 1 045,48            | 992,99           | -5               |
| Lutte contre la pauvreté – expérimentations                      | 11,05                      | 40               | 262              | 11,05               | 40               | 262              |
| Actions en faveur des familles vulnérables                       | 1 145,45                   | 1 293,73         | 12,9             | 1 145,45            | 1 293,73         | 12,9             |
| Handicap et dépendance   | 8 006,88                   | 8 120,67         | 1,4              | 7 986,88            | 8 105,01         | 1,5              |
| Protection maladie   | 398,14                     | 513              | 28,8             | 398,14              | 513              | 28,8             |
| Égalité entre les hommes et les femmes                           | 28,28                      | 28,50            | 0,8              | 28,28               | 28,50            | 0,8              |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales        | 1 073,91                   | 1 085,54         | 1,1              | 1 060,19            | 1 071,54         | 1,1              |
| <b>Total</b>   | <b>11 711,97</b>           | <b>12 123,44</b> | <b>3,5</b>       | <b>11 675,47</b>    | <b>12 044,77</b> | <b>3,2</b>       |

Source : projet annuel de performances pour 2008

**Au cours de ses travaux, votre Rapporteur spécial s'est interrogé sur l'évaluation de l'effort global de la Nation en faveur de la solidarité** : en effet, l'État intervient souvent au titre des politiques portées par la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* en complément des financements essentiellement assurés par la sécurité sociale, mais également par les collectivités territoriales, en particulier les départements.

Le document de politique transversale (DPT) qui retrace l'ensemble des crédits affectés à l'*Inclusion sociale*, retient un effort de l'État de près de 31 milliards d'euros pour 2008 au titre d'une politique qui regrouperait l'ensemble des programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, deux programmes spécifiques à la mission *Travail et emploi*, l'ensemble de la mission *Ville et logement*, mais également des dispositifs menés au titre de la santé, de l'enseignement scolaire, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la justice, de la culture, de l'outre-mer, de l'immigration et de l'intégration, et enfin, des sports, de la jeunesse et de la vie associative. À ces crédits de l'État, il convient d'ajouter les financements de l'assurance maladie, de la branche famille et de l'aide sociale départementale.

Par ailleurs, selon les estimations qui sont celles de la direction générale de l'action sociale, l'effort global de la Nation en faveur de la solidarité pourrait atteindre 100 milliards d'euros, dont 97 milliards d'euros environ au titre des seuls minima sociaux.

**Votre Rapporteur spécial juge indispensable la mise en place d’outils d’évaluation de la mobilisation des pouvoirs publics au service de la solidarité.** Dans un cadre budgétaire particulièrement contraint, seule une telle évaluation peut permettre d’améliorer les dispositifs existants et de rendre les politiques plus efficaces.

Les évolutions budgétaires de la présente mission témoignent en effet de toute la difficulté que représente la volonté de concilier l’effort de solidarité avec les contraintes budgétaires liées à une situation dégradée des finances publiques. Cette difficulté oblige plus encore les pouvoirs publics à s’engager plus avant dans la démarche d’évaluation de performance permise par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. En effet, la mesure de l’efficacité et de l’efficience des politiques menées au titre de la solidarité est à ce jour insuffisante : une stabilisation des critères de cette évaluation doit avant tout être opérée, afin de permettre à terme une réelle estimation des résultats obtenus au regard des moyens engagés.



## CHAPITRE PREMIER : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

### I.- UN PROGRAMME MARQUÉ EN 2006 ET 2007 PAR DES OUVERTURES CHRONIQUES DE CRÉDITS EN GESTION ET QUI PEINE À S'INSCRIRE DANS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

#### A.- UNE PRÉSENTATION GLOBALISÉE DE L'EXÉCUTION EN 2006

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006 au titre du programme encore intitulé *Politiques en faveur de l'inclusion sociale* s'établissaient à 1 022,2 millions d'euros ; les mouvements de crédits en cours d'année se soldent par une ouverture nette de crédits à hauteur de 371,4 millions d'euros – dont 42 millions d'euros ouverts par décret d'avance du 24 octobre 2006 et 9,9 millions d'abondements de fonds de concours –, ce qui porte la dotation finalement disponible à 1 381,5 millions d'euros. Une légère sous-consommation caractérise les crédits consommés, soit 1 378,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 377,4 millions d'euros en crédits de paiement.

- 1.- L'absence de ventilation des mouvements de crédits en cours d'année nuit à la lisibilité de l'exécution budgétaire de l'action *Prévention de l'exclusion*

**Au titre de la prévention de l'exclusion**, près de 3,6 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été consommés en cours d'exercice, par rapport aux crédits initialement ouverts, comme l'indique le tableau suivant

#### EXÉCUTION EN 2006 DES CRÉDITS RELATIFS À LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

(en euros)

|  | Prévisions LFI<br>(CP) | Exécution<br>(CP) |
|--|------------------------|-------------------|
| Dépenses d'aide sociale  | 41 068 692             | 45 457 941        |
| Dispositifs en faveur des jeunes   | 14 554 330             | 13 412 492        |
| Actions menées en faveur des gens du voyage et de lutte contre l'illettrisme | 3 402 152              | 3 341 085         |
| Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS)           | 1 000 000              | 565 000           |
| Autres actions de prévention de l'exclusion                                  | –                      | 845 004           |
| <b>Total</b>   | <b>60 025 174</b>      | <b>63 621 518</b> |

Source : rapport annuel de performances

**Votre Rapporteur spécial regrette qu'il soit impossible d'évaluer la surconsommation des crédits par rapport aux crédits finalement ouverts et disponibles**, dans la mesure où les ouvertures supplémentaires de crédits restent globalisées au niveau du programme. On ignore donc la part réelle de la surconsommation ou de la sous-consommation des crédits. Or, cette justification par sous-action des crédits ouverts en cours d'année existe pour certains dispositifs, notamment l'hébergement d'urgence, dont l'exécution est retracée dans le présent rapport. Il convient donc de généraliser ces justifications, qui, seules, peuvent conférer une crédibilité à la présentation de l'exécution.

*Préconisation* : Détailler la ventilation des mouvements de crédits (ouvertures et annulations) au niveau de l'action, afin de rendre possible un suivi effectif de l'exécution budgétaire par dispositif.

**S'agissant des actions en faveur des personnes vulnérables**, les écarts entre prévision budgétaire et exécution des crédits sont retracés dans le tableau suivant.

**EXÉCUTION EN 2006 DES CRÉDITS RELATIFS AUX ACTIONS  
EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES**

(en euros)

|  | Prévisions LFI<br>(CP) | Exécution (CP)       | Écart             |
|--|------------------------|----------------------|-------------------|
| Veille sociale   | 41 057 099             | 65 923 179           | 24 866 080        |
| Hébergement d'urgence  | 109 660 000            | 184 778 217          | 75 118 217        |
| Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)       | 476 061 215            | 463 698 764          | -12 362 451       |
| Aide alimentaire et secours d'urgence                        | 5 496 824              | 17 537 682           | 12 040 858        |
| Lutte contre la prostitution                                 | 6 531 507              | 6 486 709            | -44 798           |
| Maisons relais et aide à la gestion locative (AGLS)          | 24 280 570             | 19 949 067           | -4 331 503        |
| Insertion et accompagnement social                           | 40 000 000             | 32 773 083           | -7 226 917        |
| Aide au logement temporaire des personnes défavorisées (ALT) | 37 674 413             | 18 674 413           | -19 000 000       |
| Autres actions   | 11 334 745             | 5 249 999            | -6 084 746        |
| Ouverture en LFR : prime de Noël                             |                        | 289 800 000          |                   |
| <b>Total</b>   | <b>752 096 373</b>     | <b>1 104 886 789</b> | <b>62 974 740</b> |

Source : rapport annuel de performances

Hors prime de Noël versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et dont les crédits ont été ouverts en loi de finances rectificative, la surconsommation des crédits au titre de cette action s'élève à un peu moins de 63 millions d'euros. En effet :

– Le rapport annuel de performances indique qu'« *une partie des crédits ouverts en cours d'année a été consacrée au dispositif de veille sociale* », ce qui expliquerait l'écart entre la prévision et l'exécution. Point n'est besoin de préciser que cette expression (« *une partie...* ») ne saurait valoir comme une justification à l'exécution. « *Le reste* » serait à mettre au compte d'une erreur d'imputation au titre de la veille sociale de crédits normalement dévolus aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ; ceci expliquerait, en retour, la

sous-exécution des crédits de l'action CHRS par les mêmes erreurs d'imputation. Toutefois, cette justification repose sur un seul exemple d'erreur d'imputation, qui ne permet aucunement de rendre compte de l'exécution effective des crédits. Il s'avère donc également impossible de retracer l'évolution des dotations en cours d'année.

– L'hébergement d'urgence a bénéficié d'abondements en cours d'année, qui regroupent 42 millions d'euros par décret d'avance, 15,3 millions d'euros par décret de virement, 18,7 millions d'euros à la suite d'une fongibilité des crédits opérée à partir de la sous-action *Allocation logement temporaire*, et enfin, 300 000 euros redéployés et régularisés en loi de finances rectificative, qui portent les crédits ouverts à 185,66 millions d'euros. La surconsommation apparente s'avère donc être en réalité une légère sous-consommation des crédits.

– La loi de finances rectificative a ouvert 10 millions d'euros supplémentaires sur la sous-action *Aide alimentaire*, ce qui réduit considérablement la surconsommation apparente des crédits.

– Le taux d'exécution en matière de maisons relais est de 59 % seulement : mais cette sous-consommation des crédits est aisément compréhensible au vu des délais nécessaires entre les prévisions, le lancement des projets et leur aboutissement. *A contrario*, la surconsommation pour l'aide à la gestion locative sociale est de 67 %.

– La sous-consommation des crédits d'insertion et d'accompagnement social est imputable aux services déconcentrés et renvoie visiblement à une faible consommation des crédits des directions régionales sur les 6 millions d'euros de crédits régionalisés du Fonds social européen (FSE).

– Enfin, 1,275 million d'euros ont été consommés au titre de la réserve parlementaire et 3 974 999 euros au titre d'autres actions, qui ne font l'objet d'aucune précision au sein du rapport annuel de performances.

**Au total, c'est donc un écart important qui est constaté entre la prévision et l'exécution, de près de 63 millions d'euros, ce qui conduit à pointer le sous-dimensionnement initial de certains dispositifs, et notamment de l'hébergement d'urgence.** Toutefois, avec les ouvertures de crédits opérées, - 10 millions d'euros pour l'aide alimentaire, 42 millions d'euros par décret d'avance pour l'hébergement d'urgence, et 15,3 millions d'euros par virement de crédits –, c'est une sous-consommation des crédits qui doit être relevée, de l'ordre de 5,3 millions d'euros.

Or, une entreprise complète de reconstruction des crédits s'avère indispensable pour tenter de cerner les évolutions constatées, ce que devrait au minimum apporter un rapport d'exécution.

*Préconisation* : Un tableau retraçant, par sous-action, les crédits initialement ouverts, les mouvements de crédits intervenus, y compris entre sous-actions, et la consommation finale des crédits, gagnerait à figurer au sein du rapport annuel de performances. Le cas échéant, les commentaires devraient réellement justifier de l'écart constaté entre prévision en loi de finances initiale et exécution.

## 2.– Des erreurs d'imputation et des incertitudes à lever sur l'exécution des crédits des autres actions du programme

L'exécution des crédits relatifs à la conduite et à l'animation de la politique contre l'exclusion est marquée par de nombreuses erreurs d'imputation comptable en service déconcentré, qui conduisent aux écarts constatés entre prévision et exécution par sous-action. Toutefois, ces erreurs ne rendent pas compte de l'ensemble des écarts constatés et que résume le tableau suivant : on ne peut donc que conclure à des erreurs finales contenues dans la présentation de l'exécution.

### EXÉCUTION EN 2006 DES CRÉDITS DE CONDUITE ET D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

(en euros)

|  | Prévision LFI (CP) | Exécution (CP)    |
|--|--------------------|-------------------|
| Soutien aux associations dans le champ social                            | 10 270 882         | 10 316 572        |
| Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) | 12 473 890         | 12 323 347        |
| Évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion                    | 1 400 000          | 846 513           |
| Soutien aux fédérations locales des centres sociaux                      | 426 857            | 426 857           |
| Formations sociales  | 3 815 674          | 3 542 344         |
| Autres actions   | 216 500            | 216 500           |
| <b>Total dépenses d'intervention</b>                                     | <b>28 603 803</b>  | <b>27 672 133</b> |
| Dépenses de fonctionnement   | 1 660 963          | 1 737 518         |
| <b>Total</b>   | <b>30 264 766</b>  | <b>29 409 651</b> |

Source : rapport annuel de performances

Concernant les crédits consacrés aux rapatriés, la principale carence réside dans l'absence d'indication précise quant aux prévisions qui sont celles de loi de finances initiale : la seule comparaison possible entre prévision et exécution doit être tracée en regard du projet annuel de performances pour 2006, la seule mention par rapport aux prévisions de la LFI faisant état d'un écart global de 0,9 million d'euros.

## EXÉCUTION EN 2006 DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RAPATRIÉS

(en millions d'euros)

|   | Prévision PAP (CP) | Exécution (CP) |
|---|--------------------|----------------|
| Allocation de reconnaissance                | 100                | 131,525        |
| Désendettement des rapatriés réinstallés    | 10                 | 1,026          |
| Plan Harkis et réfugiés de la Côte d'Ivoire | 6                  | 6,564          |
| Remboursement de l'article 46               | 61,8               | 35,85          |
| <b>Total</b>                                | <b>177,8</b>       | <b>177,965</b> |

Source : projet et rapport annuels de performances 2006

On peut remarquer qu'aucune explication n'est donnée quant à la fongibilité des crédits : s'il est possible de constater une surconsommation des crédits au titre de l'allocation de reconnaissance, une forte sous-consommation caractérise les crédits consacrés au remboursement de l'article 46. Au total, le rapport fait état d'une faible sous-consommation des crédits, alors que le détail fait apparaître une légère surconsommation des crédits.

La présentation peut donc encore largement gagner en clarté.

Les actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale regroupent les crédits alloués à la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIISES) mise en place au cours de l'année 2006 : une surconsommation apparente des crédits peut être constatée, car un peu moins de 3,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés contre un peu moins de 3 millions d'euros prévus initialement. Mais en réalité, les crédits disponibles ont atteint 5,2 millions d'euros, en raison principalement du report de crédits de 2005 sur 2006. Au total, une sous-consommation des crédits caractérise donc l'action.

Enfin, votre Rapporteur spécial signale l'amélioration de l'objectif relatif au « *taux de répartition territoriale des maisons relais* » : lui a été substitué pour 2008 un objectif relatif au « *taux de logements adaptés* » concernant les maisons relais, mais également les résidences d'accueil. Le taux de répartition territoriale des maisons relais devient ainsi un indicateur, complété par la mesure de la « *proportion des places en logement adapté par rapport aux places d'hébergement* ».

### B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 N'ÉCHAPPE PAS AUX OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE

Le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* fait l'objet chaque année d'une prévision budgétaire sous-évaluée. La sous-dotation de certains dispositifs, en particulier l'hébergement d'urgence, a été soulignée à maintes reprises. L'exercice 2007 n'échappe pas à la règle, et l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative est dès lors plus qu'éventuelle sur ce poste de dépenses. Par ailleurs, une ouverture de crédits supplémentaires pourrait être opérée pour financer les dépenses relatives à l'aide alimentaire : en effet, le renchérissement du prix des denrées alimentaires a conduit à des ruptures de stocks dans les banques alimentaires, et générera un coût supplémentaire.

Au 15 septembre 2007, l'exécution des crédits du programme serait de 67 % en autorisations d'engagement et de 54 % en crédits de paiement, selon les données fournies par le ministère du Logement et de la ville. Or, les dotations sont d'ores et déjà insuffisantes, notamment concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). La sous-exécution apparente est en réalité à mettre au compte des économies réalisées par les structures d'hébergement dans l'attente de l'hiver, qui mobilise de façon massive les crédits et concentre donc leur consommation sur la fin de l'année.

**Pour mémoire, en 2006, la consommation des crédits était de 130 % des crédits initiaux.**

Le programme a bénéficié d'ouvertures de crédits supplémentaires en cours d'année : ainsi, 70 millions d'euros ont été ouverts par voie de décret d'avance pour le financement du plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA), mis en place au mois de janvier 2007.

Par ailleurs, l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement d'urgence a nécessité la mobilisation de 14 millions d'euros supplémentaires en 2007, ouverts par voie de décret de virement.

Le tableau suivant retrace les mouvements de crédits intervenus en cours d'année.

#### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME AU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 2007

(en millions d'euros)

|                                  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|----------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Crédits ouverts en LFI           | 1 059,31                   | 1 056,53            |
| Report de crédits                | 0,66                       | 4,03                |
| Décret d'avance                  | 70                         | 70                  |
| Fonds de concours                | 1,26                       | 1,26                |
| Décret de virement               | 14                         | 14                  |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>1 145,24</b>            | <b>1 145,82</b>     |

Source : ministère du Logement et de la ville

#### C.- LA TRÈS LENTE MARCHÉ VERS L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

En 2006, il demeure impossible d'évaluer la performance globale du programme encore intitulé *Politiques en faveur de l'inclusion sociale*. En effet, sur les 10 objectifs et 16 indicateurs qui jalonnaient le programme, seuls 4 indicateurs sont renseignés. Certes, 7 indicateurs ont été abandonnés dès 2007 ; cela signifie néanmoins que les données relatives à 9 indicateurs étaient indisponibles pour 2006, alors même que ceux-ci sont supposés s'inscrire dans la durée. Par ailleurs, la majorité des indicateurs retenus ne proposent aucune cible : autrement dit, si les indicateurs étaient renseignés, l'évaluation de la performance s'avérerait en tout état de cause impossible, en raison de l'absence de cible.

Le projet annuel de performances pour 2007 ne retient pas moins de 14 objectifs et 23 indicateurs : or, 7 objectifs et les 9 indicateurs qui leur sont associés relèvent en réalité du document de politique transversale (DPT) *Inclusion sociale*, auxquels contribuent fortement les programmes concernés. La reprise de ces éléments au sein du volet performance du présent programme doit être saluée, puisqu'elle contribue à donner une vue synoptique des objectifs poursuivis en termes de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables, libellé retenu à partir de 2007 pour ce programme.

Pour 2008, le transfert de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) au programme *Lutte contre la pauvreté – Expérimentations*, conduit à une réduction du nombre des objectifs à 13 pour 22 indicateurs qui leur sont associés, dont 7 objectifs transversaux au programme, qui relèvent du document de politique transversale (DPT) *Inclusion sociale*. **Votre Rapporteur spécial regrette que les informations relatives à de nombreux indicateurs demeurent toujours indisponibles à ce stade.** En effet, en l'absence de renseignements quant aux réalisations relatives aux années précédentes, et en raison de la seule indication d'une prévision actualisée pour 2007, certes compréhensible, le travail d'évaluation de la performance requis demeure toujours impraticable.

Ainsi, on pouvait regretter que les deux indicateurs qui mesurent « *le taux des personnes ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement social renforcé accédant à une insertion professionnelle* » et « *bénéficiant d'une meilleure insertion sociale* » ne soient pas renseignés en 2006, alors même qu'ils avaient obtenu, en 2005, des résultats en recul par rapport à 2004. En 2008, ces indicateurs révèlent des résultats décevants : la part des personnes accédant à une insertion professionnelle n'est que de 33 % en 2007, pour une prévision initiale de 38 %. Alors qu'une cible fixée à 38 % pour 2007 prévalait encore dans le projet annuel de performances, elle a été réévaluée à la baisse, à hauteur de 35 % pour 2010 dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008.

De la même manière, votre Rapporteur spécial déplore que le suivi du « *nombre de personnes hébergées grâce au 115* » soit indisponible pour 2006 comme pour les années précédentes. Il est en effet indispensable qu'un dispositif aussi central fasse l'objet d'une évaluation. Cet indicateur a été modifié en 2007, pour devenir la « *proportion des appels au 115 débouchant sur une prise en charge adaptée* ». Or, seule une prévision actualisée pour 2007 est disponible, à hauteur de 50 % des appels pour une cible fixée à 70 % en 2010. Rigoureusement, l'évaluation de la performance, qui suppose de pouvoir procéder à des comparaisons dans la durée, ne pourra être effectuée qu'à partir de 2008.

Toutefois, on peut signaler la présence d'un indicateur particulièrement intéressant relatif aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et qui mesure le « *taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement* ». Cet indicateur n'est pas renseigné pour 2006 : toutefois, il constitue un élément d'appréciation essentiel, et c'est pourquoi il a fait l'objet d'une

amélioration pour 2007, puisqu'il sera doublé d'un second sous-indicateur mesurant la « *part des personnes sortant des CHRS vers l'emploi* ». S'agissant de la sortie vers le logement, les cibles ont été revues à la hausse en 2007, tandis qu'elles ont été largement revues à la baisse s'agissant du retour vers l'emploi. On ne peut que regretter l'instabilité des repères ainsi conférée aux indicateurs, *a fortiori* lorsque ces modifications ne font l'objet d'aucune justification.

En revanche, s'agissant de l'indicateur relatif à la « *proportion des dépenses d'hébergement d'urgence consacrées à l'hébergement en hôtels* », au demeurant satisfaisant du point de vue de sa construction, on remarque une stricte stagnation non seulement des prévisions, mais également des cibles retenues. Or, la mise en place du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) a consacré la volonté de réduire ces dépenses d'hébergement en hôtel. Il conviendrait donc que la cible soit réévaluée à la baisse, pour attester du volontarisme de la politique d'hébergement d'urgence.

## II.- UN BUDGET POUR 2008 MARQUÉ PAR L'INSTITUTION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Pour 2008, les actions menées au titre de la prévention de l'exclusion et de l'insertion des personnes vulnérables mobiliseront 1 042 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 992,99 millions d'euros de crédits de paiement, soit une diminution respectivement de l'ordre de 0,6 % et de 5 %, dont le tableau suivant présente les principales évolutions.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

(en millions d'euros)

|   | Autorisations d'engagement |              |               | Crédits de paiement |               |             |
|---|----------------------------|--------------|---------------|---------------------|---------------|-------------|
|   | LFI 2007                   | PLF 2008     | Évolution     | LFI 2007            | PLF 2008      | Évolution   |
| Prévention de l'exclusion   | 60,24                      | 58           | -3,7 %        | 60,24               | 58            | -3,7 %      |
| Actions en faveur des plus vulnérables                            | 788,83                     | 905,02       | +14,7 %       | 788,83              | 855,79        | +8,5 %      |
| Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion | 28,19                      | 27,98        | -0,75 %       | 28,41               | 28,2          | -0,75 %     |
| Rapatriés   | 171                        | 51           | -70,2 %       | 168                 | 51            | -69,6 %     |
| <b>Total</b>  | <b>1 048,26</b>            | <b>1 042</b> | <b>-0,6 %</b> | <b>1 045,48</b>     | <b>992,99</b> | <b>-5 %</b> |

Source : projet annuel de performances

La baisse des crédits est principalement à mettre au compte de l'essoufflement des mesures d'indemnisation des rapatriés engagées par la loi du 23 février 2005, dont l'impact budgétaire s'est fait sentir principalement sur les exercices 2005 à 2007.

## A.– LES MOYENS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

**Les moyens alloués à la prévention de l'exclusion représenteront 58 millions d'euros en 2008, soit une diminution de 3,7 % par rapport à 2007.**

### 1.– Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées

Plus de 70 % des crédits, soit 41,07 millions d'euros, sont dédiés au financement des allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Cette dotation est identique à 2007.

**S'agissant des personnes âgées**, les prestations d'aide sociale sont constituées par une allocation simple d'aide sociale versée aux personnes qui, à l'âge de la retraite, se trouvent sans droit à une pension, faute de cotisation. Depuis la réforme du minimum vieillesse résultant de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004, le montant de cette allocation est égal au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), soit 621,27 euros par mois pour une personne seule. L'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (FSV) versée antérieurement à la mise en application de cette réforme, en complément de l'allocation simple d'aide sociale pour assurer aux bénéficiaires de cette dernière la perception du minimum vieillesse, a été supprimée. Cette allocation bénéficiait à 216 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En raison de la légère augmentation du nombre des allocataires enregistrée, les besoins de financement devraient également progresser légèrement, passant de 1,25 million d'euros en 2007 à 1,3 million d'euros en 2008.

**S'agissant des personnes handicapées**, une allocation différentielle leur garantit la conservation de droits acquis au titre de la législation sur les infirmes, antérieur à la loi d'orientation n° 75-834 du 30 juin 1975. Son montant est de 294 euros par mois. Le nombre des bénéficiaires, de 599 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2007, qui confirme la diminution progressive des effectifs concernés, conduit à une diminution corollaire des besoins de financement qui devraient s'élever à 1,7 million d'euros pour 2008.

Enfin, l'État finance les frais de l'aide ménagère et d'hébergement en établissement des personnes âgées et des personnes handicapées sans domicile fixe. Ces dernières bénéficient également d'une prise en charge de l'allocation compensatrice de tierce personne, tandis que les personnes âgées sans domicile bénéficient de la prise en charge de la participation demandée aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en établissement.

Le tableau suivant retrace les dépenses engagées à ce titre en 2007.

**PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES SANS  
DOMICILE EN 2007**

(en millions d'euros)

|  | Personnes handicapées | Personnes âgées | Total       |
|--|-----------------------|-----------------|-------------|
| ACTP, aide ménagère, frais de repas                | 2,5                   | –               | 2,5         |
| Aide ménagère, frais de repas, participation d'APA | –                     | 0,2             | 0,2         |
| Dépenses d'hébergement                             | 13,8                  | 31,2            | 45          |
| <b>Total</b>                                       | <b>16,3</b>           | <b>31,4</b>     | <b>47,7</b> |

Source : ministère du Logement et de la ville

**2.– Assurer une meilleure couverture du territoire pour les dispositifs en faveur des jeunes**

Créés en mars 2002, les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) seraient aujourd'hui au nombre de 286, et bénéficieraient à près de 60 000 jeunes et 30 000 parents.

Ces dispositifs ont été, dès leur création, particulièrement soutenus par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) situées dans des départements où la question des jeunes en difficulté se posait avec acuité. Il demeurait toutefois difficile de trouver des co-financeurs pour leur mise en place. Par conséquent, le plan de cohésion sociale initié par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, a décidé du renforcement des PAEJ et a fixé l'objectif d'une meilleure couverture territoriale.

Alors que le réseau ne comprenait que 174 points d'accueil en 2003, les efforts mis en place par le plan de cohésion sociale, qui a fixé l'objectif de 300 PAEJ pour 2007, ont permis la création de 38 points ou antennes pour la seule année 2006. **Votre Rapporteur spécial constate toutefois que l'année 2007 enregistre une décélération de l'effort consenti ces dernières années : en effet, l'objectif de 300 points d'accueil qui devait être atteint en 2007 a été reporté à 2008.** Avec une reconduction à l'identique des crédits à hauteur de 10,76 millions d'euros, celui-ci devrait néanmoins être atteint. Il n'en restera qu'un petit nombre à mettre en place.

Le coût moyen d'un point d'accueil est de 35 860 euros pour l'État, qui apporte environ un tiers du budget global des PAEJ, les deux autres tiers étant à la charge des collectivités locales.

Les autres actions en faveur des jeunes, le plus souvent inter partenariales et destinées aux jeunes les plus en difficulté et les plus éloignés de l'emploi, devraient mobiliser 1,79 million d'euros en 2008. Ces crédits se trouvent divisés par deux par comparaison avec la dotation octroyée en 2007.

### 3.– L'amélioration de l'accueil et de l'orientation des publics en difficulté

Le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), qui s'est tenu en 2004, a conduit à la mise en place des pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS). Le plan de cohésion sociale en 2005 a relayé les conclusions du comité, fixant l'objectif de la mise en place de 100 pôles d'accueil en trois ans, sur une base de financement de 50 000 euros au démarrage par structure.

Les PARADS sont des dispositifs organisés de partage d'informations et de pratiques en réseau, qui ont pour objectif de faciliter l'accès à l'information des personnes en situation de précarité ou d'exclusion et d'accompagner leur demande d'ouverture de droits sociaux en les orientant vers les services compétents.

La création d'un pôle est le résultat d'un appel à projet : le projet sélectionné bénéficie ainsi d'une aide au démarrage de la part de l'État, qui s'est maintenue à 1 million d'euros depuis 2006, en dépit du retard pris pour la réalisation des projets. En effet, le nombre des partenaires associés a particulièrement retardé la création de certains pôles, conduisant ainsi à une sous-consommation des crédits, qui ont dû être redéployés par fongibilité. C'est pourquoi 14 pôles seulement ont été ouverts en 2005, pour 20 projets dont le financement a été notifié, et 14 pôles en 2006 pour 31 projets notifiés. Pour 2007, 20 nouveaux pôles devaient s'ouvrir, et le maintien du financement à hauteur de 1 million d'euros en 2008 devrait permettre la poursuite de la montée en charge du dispositif, avec le financement de 20 nouveaux pôles.

**Votre Rapporteur spécial conçoit que la mise en place des projets implique des délais importants qui ont notablement retardé l'ouverture des pôles. Toutefois, on ne peut que constater que l'objectif fixé par le plan de cohésion sociale est loin d'être atteint : 48 pôles pourraient vraisemblablement être ouverts au 31 décembre 2007, si tant est que les 20 créations prévues cette année aient réellement abouti. Le développement de l'accueil et de l'orientation des publics précaires sur le territoire demeure donc particulièrement inabouti et l'objectif de la mise en place de 100 pôles renvoyé à une date indéterminée.**

### 4.– Les autres actions de lutte contre l'exclusion

La politique de lutte contre l'exclusion est également orientée vers la population des gens du voyage : des mesures de préscolarisation et de scolarisation des enfants sont engagées, tandis que des dispositifs tendant à favoriser l'accès aux droits et l'orientation de ces personnes vers des formations adaptées sont mis en place. Ces outils sont complétés par le développement de la médiation et la formation des intervenants auprès de ces publics.

Ces actions visent également à mettre en œuvre les dispositions relatives à la domiciliation prises en application de **l'article 51 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable** : en effet, les personnes sans domicile stable pourront désormais bénéficier auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet, des droits que permet le fait de disposer d'une domiciliation, en particulier l'inscription sur les listes électorales, l'ouverture d'un compte bancaire, le paiement autrement qu'en espèces au guichet postal de l'ensemble des prestations sociales.

**Votre Rapporteur spécial souligne que ces moyens, à hauteur de 3 millions d'euros, sont reconduits en 2008 : ils devront intégrer la mise en œuvre des dispositions relatives au nouveau régime de domiciliation.**

La politique d'insertion assure enfin des actions de lutte contre l'illettrisme mises en œuvre par les services déconcentrés en soutien des initiatives associatives de terrain et en lien avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), pour un montant de 0,39 million d'euros pour 2007.

#### B.- LE DROIT AU LOGEMENT ET SES IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES

L'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus vulnérables passe en premier lieu par un accueil et un accompagnement adapté. Il s'agit en effet tout d'abord de mettre à disposition des personnes à la rue des plateformes d'accueil et d'orientation et un service spécialisé aux personnes connaissant des problèmes de santé, pour offrir ensuite un appui social individualisé, des actions de mise au travail ou d'insertion par l'activité économique de ces publics fragilisés.

La stratégie d'inclusion sociale passe en second lieu par une offre de logement social et d'hébergement satisfaisante. Cette offre doit être déclinée en fonction de la situation de précarité des personnes concernées, allant de l'hébergement d'urgence aux places de stabilisation et d'hébergement et de réinsertion sociale, en passant par l'aide au logement temporaire ou par la création de places en maisons relais.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a ainsi prévu un renforcement des capacités d'hébergement et d'habitat adapté, permettant de les porter globalement à 100 000 places. Le plan de cohésion sociale pris en application de la loi a été relayé en janvier 2007 par le plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA) qui comprend notamment le développement de l'hébergement de stabilisation et l'accroissement du nombre de maisons relais.

Les moyens alloués à l'ensemble de ces dispositifs d'accueil, d'accompagnement et d'aide à l'hébergement des personnes en situation précaire ou sans domicile devraient s'établir à 905 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 855,79 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008, soit une progression respectivement de 14,7 % et de 8,5 % par rapport à 2007.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des crédits par action.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES

(en millions d'euros)

|                                       | 2007          | 2008 (p)                     | Évolution                 |
|---------------------------------------|---------------|------------------------------|---------------------------|
| Veille sociale                        | 41,06         | 41,06                        | —                         |
| Hébergement d'urgence                 | 136,5         | 198,67 AE / 149,44 CP        | +45,5 AE / +9,5 CP        |
| CHRS                                  | 490,5         | 544,48                       | +11 %                     |
| ALT                                   | 41            | 41                           | —                         |
| Aide alimentaire et secours d'urgence | 5,5           | 5,12                         | -6,9 %                    |
| Lutte contre la prostitution          | 2,8           | 2,8                          | —                         |
| Maisons relais                        | 21,27         | 36,16                        | +70                       |
| AGLS                                  | 5,72          | 5,72                         | —                         |
| ASI                                   | 40            | 30                           | -25 %                     |
| <b>Total</b>                          | <b>784,36</b> | <b>905,02 AE / 855,79 CP</b> | <b>+15,4 AE / +9,1 CP</b> |

Source : projet annuel de performances

#### 1.— Des moyens importants alloués à l'hébergement des personnes sans domicile ou en situation de précarité pour des besoins sans cesse croissants

Partant du constat que l'absence de logement est la première source d'exclusion et que la perte du logement en est le point de départ, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) modifie certaines dispositions de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pour tenir compte des décisions prises dans le cadre du plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA) en janvier 2007, concernant d'une part la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en places de stabilisation, et d'autre part, la création de places de maisons relais.

La loi prévoit également l'augmentation du nombre de logements sociaux à construire sur la période 2005-2009 dans le cadre de la loi de cohésion sociale : il passe de 500 000 à 591 000, afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « très sociaux ». La loi renforce les objectifs d'accroissement des capacités d'hébergement prévus par le PARSA, ainsi que les obligations des communes en matière de création de places d'hébergement d'urgence, et enfin, elle étend l'obligation de 20 % de logements à quelque 250 communes supplémentaires.

**Pour 2008, il est ainsi prévu de consacrer 693,9 millions d'euros de crédits de paiement à l'hébergement d'urgence et aux CHRS, contre 629 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007.**

*a) L'hébergement d'urgence*

S'agissant de l'hébergement d'urgence, le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) avait annoncé le 12 mai 2006 des mesures dans le cadre du plan triennal pour l'hébergement d'urgence, et notamment **la transformation de 2 500 places hivernales en places d'hébergement à l'année.**

La mise en place en janvier 2007 du plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA) a conduit à l'extension des horaires d'ouverture des places d'hébergement d'urgence, ainsi que la transformation de 10 000 places d'hébergement d'urgence en 6 000 places de stabilisation et 4 000 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

À cet égard, sur un total de 15 574 places d'hébergement d'urgence, 9 000 places fonctionnent déjà 24 heures sur 24. Cette mesure représente un coût de 14 millions d'euros.

Enfin, l'application du droit au logement opposable suppose le maintien en activité des places jusque-là en fonctionnement uniquement hivernal.

**LE FINANCEMENT ET L'ÉVOLUTION DES PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE**

*(en millions d'euros)*

|                                | 2006  | 2007                          | 2008 (p)            |
|--------------------------------|---|-------------------------------|---------------------|
| Places d'hébergement d'urgence | Transformation de 2 500 places hivernales en places d'hébergement d'urgence | 3 000 places non transformées | 5 500               |
| <b>Total</b>                   | <b>2 500 places</b>   | <b>5 500 places</b>           | <b>5 500 places</b> |
| Crédits LFI                    | 109,66  | 136,5                         | 149,44              |
| Décret d'avance                | n.c   | 70                            |                     |
| <b>Total crédits ouverts</b>   | <b>184,78</b>   | <b>206,5</b>                  |                     |

*Source : direction générale de l'action sociale*

L'hébergement d'urgence bénéficiera en 2008 d'une ouverture de crédits supplémentaires : c'est particulièrement le cas pour les autorisations d'engagement, cette augmentation étant destinée à conférer une plus grande visibilité pour ces opérations, qui impliquent un conventionnement avec des associations. L'échelonnement des crédits de paiement associés à ces autorisations d'engagement est prévu sur trois exercices.

À la suite de la mission d'audit de modernisation menée sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, le rapport publié en avril 2006 concluait au nécessaire « rebasage » des crédits d'hébergement d'urgence sur la base de leur exécution constatée l'année précédente : en effet, les besoins croissants d'hébergement ont conduit ces dernières années à constater une exécution supérieure à l'exécution de l'année précédente, conduisant ainsi à l'ouverture de crédits en cours d'année. Une telle gestion budgétaire interdit toute

programmation et toute rationalisation de la dépense. Ce problème n'a pas été résolu en 2007, puisque la dotation de 136,5 millions d'euros s'inscrit bien en deçà de la consommation des crédits constatée en 2006. Il a donc été procédé à l'ouverture de 70 millions d'euros par décret d'avance dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA). **Si la dotation pour 2008 consacrée à l'hébergement d'urgence, qui s'établit à 149,4 millions d'euros s'inscrit en augmentation de 9,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, elle se situe bien en deçà de la dotation finalement ouverte, à hauteur de 206,5 millions d'euros, en l'absence des données relatives à l'exécution des crédits pour 2007.**

*b) Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)*

La prise en charge procurée par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) vise à l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'insertion vers le logement autonome et vers l'emploi.

En 2006, les CHRS comptaient 31 465 places ouvertes. Dans le cadre du PARSA, un objectif de passage à 36 465 places au 31 décembre 2007 a été fixé, avec la création de 600 nouvelles places en 2007 ainsi que la transformation de 4 000 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, et enfin, avec la transformation de 400 places de stabilisation en places de CHRS. Au 30 juin 2007, 1 820 places avaient été transformées, et les services déconcentrés estimaient que l'objectif serait quasiment atteint.

La dotation au titre des places en CHRS devrait s'établir à 544,48 millions d'euros en 2008, soit une progression de 11 % par rapport à 2007, alors même qu'aucune nouvelle place ne devrait être financée l'année prochaine, si les prévisions de transformation des places initialement prévues étaient tenues. Dès lors, l'alourdissement de la charge est à mettre au compte du passage du coût annuel pour une place en CHRS de 15 227 euros en 2007 à 15 457 euros en 2008.

**Votre Rapporteur spécial signale toutefois qu'il n'a obtenu aucune justification du renchérissement de ce coût.**

## ÉVOLUTION DES PLACES EN CHRS ET DE LEUR FINANCEMENT

(en millions d'euros)

|                              | 2006                     | 2007   | 2008 (p)                | Objectifs du PARSA et de la loi DALO                       |
|------------------------------|--------------------------|--|-------------------------|--|
| Places de CHRS               | 31 465 places existantes | Création de 600 places                                     | 35 178 places financées | Création de 600 places                                     |
|                              |                          | Transformation de 3 113 places d'urgence en places de CHRS |                         | Transformation de 4 000 places d'urgence en places de CHRS |
|                              |                          |  |                         | Passage de 400 places de stabilisation sous statut CHRS    |
| <b>Total</b>                 | <b>31 465 places</b>     | <b>+3 713 places</b>                                       | <b>35 178 places</b>    | <b>36 465 places</b>                                       |
| Crédits LFI                  | n.c                      | 492,5  | 544,48                  |  |
| Crédits supplémentaires      | n.c                      | 28,2   |                         |  |
| <b>Total crédits ouverts</b> | <b>n.c</b>               | <b>520,7</b>   |                         |  |

Source : direction générale de l'action sociale

**Le PARSA prévoit en outre l'ouverture de 6 000 places de stabilisation, par transformation de places existantes d'hébergement d'urgence.** Il faut dès lors tenir compte du coût annuel plus important constitué par une place de stabilisation : il s'établit à 11 700 euros pour 7 800 euros pour une place classique d'hébergement d'urgence. Le tableau suivant retrace les évolutions constatées à ce titre.

### ÉVOLUTION DES PLACES DE STABILISATION

|                         | 2007   | 2008 (p)                  | Objectifs du PARSA  |
|-------------------------|--|---------------------------|---|
| Places de stabilisation | 4 500 places d'hébergement d'urgence transformées en places de stabilisation | 5 600 places transformées | Transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation |
| Total                   | 4 500  | 5 600                     | 6 000   |

Source : direction générale de l'action sociale

#### c) L'important retard de création des maisons relais

Le dispositif des maisons relais fait suite au programme expérimental des « pensions de famille » qui avait été initié en 1997. Les maisons relais, consacrées par la loi de programme pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, sont une modalité de résidence sociale qui ne nécessite pas d'autorisation d'ouverture. La maison relais associe des logements privatifs et des locaux collectifs en offrant un cadre de vie qui doit permettre une réadaptation à la vie sociale.

La participation de l'État est affectée à la rémunération de l'hôte et s'élève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, à 12 euros par jour et par place pour les maisons ouvertes avant 2007 et à 16 euros par jour et par place pour les maisons ouvertes depuis 2007.

Le plan de cohésion sociale de janvier 2005 prévoyait une montée en charge du dispositif pour atteindre 4 000 nouvelles places en 2007. Le PARSA a porté ce nombre à 12 000 places. Bien que l'objectif de 12 000 places soit loin

d'être atteint, le Gouvernement poursuit l'effort, conformément aux dispositions de la loi instituant le droit au logement opposable, de financement des places prévues jusqu'en 2009.

**Votre Rapporteur spécial souligne que ce retard n'est pas lié à un manque de crédits, mais bien à un manque d'initiatives pour la mise en place de telles structures, ainsi qu'aux délais de montage des projets de création qui nécessitent la mobilisation des nombreux partenaires concernés : associations, bailleurs sociaux et collectivités locales.**

Le tableau suivant retrace les évolutions constatées en termes de financement et de création de places en maisons relais.

**ÉVOLUTION DES PLACES EN MAISONS RELAIS ET DE LEUR FINANCEMENT**

(en millions d'euros)

|                          | 2006                    | 2007                     | 2008 (p)                 | Objectifs du PARS A  |
|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| Places en maisons relais | 3 168 places existantes | Création de 2 337 places | Création de 3 000 places |                      |
| <b>Total</b>             | <b>3 168 places</b>     | <b>5 505 places</b>      | <b>8 505 places</b>      | <b>12 000 places</b> |
| Crédits ouverts en LFI   | n.c                     | 21,27                    | 36,16                    |                      |

Source : direction générale de l'action sociale

**Pour 2008, la dotation consacrée aux maisons relais progresse de 70 % par rapport à 2007.**

Outre les moyens de mobilisation des partenaires afin d'atteindre l'objectif de création de 12 000 places de maisons relais, votre Rapporteur spécial estime qu'il conviendra de rester attentif aux conditions du financement de ces places : en effet, les modifications intervenues sur le plan des tarifs des places depuis 2007 sont discutables, *a fortiori* au vu du différentiel constaté.

\*

\* \*

Dans le cadre des auditions qu'il a menées, votre Rapporteur spécial a été alerté par un certain nombre d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'exclusion sur l'éventualité d'une insuffisance des moyens qui seraient alloués aux dispositifs d'hébergement, au regard des obligations énoncées par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

L'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2008 va en effet ouvrir aux publics jugés prioritaires la voie au droit au recours devant les commissions de médiation départementale, qui pourront demander au préfet la mise à disposition d'un logement. À défaut, l'État, garant de l'application du droit au logement, peut se voir condamné par la justice administrative. La loi reconnaît également aux

personnes accueillies dans un hébergement d'urgence le droit d'y rester jusqu'à ce que leur soit proposée une place en hébergement stable ou un logement adapté à leur situation.

Il convient tout d'abord de souligner que les commissions de médiation seront financées en 2008, avec une prévision de 100 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires obtenus à cet effet.

Par ailleurs, les efforts portés en 2008 en matière de transformation et de création de places d'hébergement sont inédits. S'ils s'inscrivent en deçà des objectifs fixés pour certains dispositifs, en particulier les maisons relais, les progrès sont indéniables. On ne peut oublier que la politique d'hébergement et plus largement la politique du logement supposent une inscription dans la durée, et que les dernières années ont été principalement consacrées au rattrapage du retard accumulé en matière d'offre d'hébergement. Des résultats sont déjà sensibles avec une augmentation conséquente des places de stabilisation et de CHRS : ces efforts doivent bien entendu être poursuivis.

Néanmoins, au-delà de la question de l'urgence, c'est la politique du logement elle-même qui est concernée : de ce point de vue, votre Rapporteur spécial se félicite de l'objectif de construction de logements retenu pour 2008, soit 142 000 logements, contre 117 000 en 2007. Plus encore, la mobilisation des partenaires privés devra constituer l'une des priorités de la politique du logement pour les années à venir.

## 2.— Un dispositif de veille sociale en amont de l'offre d'hébergement

La politique de lutte contre l'exclusion repose en amont sur les capacités de mobilisation d'équipes destinées à assurer une veille sociale, qui seront à même d'orienter les publics accueillis vers des solutions d'hébergement. Elle est constituée autour de quatre types de services qui assurent les premiers contacts avec les personnes sans domicile, leur apportent les aides matérielles indispensables telles que l'hygiène, l'habillement et la restauration : le service téléphonique d'urgence « 115 », présent dans chaque département, les services d'accueil et d'orientation (SA), les équipes mobiles de type « SAMU social », et enfin, les accueils de jour.

Ces services sont essentiellement financés par l'État, qui contribue pour 67 % au budget des équipes mobiles, pour 50 % de celui des accueils de jour, à hauteur de 78 % du budget des SAO et enfin, à hauteur de 87 % pour les 115. Ces quatre types de services ont connu un fort développement dans les dernières années, puisqu'ils étaient au nombre de 451 en 2000 et de 649 en 2005. Dès lors, les personnels affectés à ces services ont également augmenté, passant de 1 339 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2000 à 1 973 ETPT en 2005, soit une progression de 47 %.

Ces services connaissent une tendance au regroupement territorial, avec notamment la création de véritables pôles physiques et téléphoniques d'accueil-information-orientation, qui leur permet d'organiser la mutualisation de leurs moyens.

**Ils seront dotés de 41,06 millions d'euros, soit une dotation stable par rapport à 2007.**

Nul doute que la mise en œuvre du droit au logement opposable aura des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de ces services de veille sociale : **votre Rapporteur spécial juge ainsi indispensable une relative anticipation de ces effets, par le biais d'une formation adéquate des personnels de ces services aux nouvelles modalités d'orientation vers l'hébergement et au nouveau régime de domiciliation qui sont définis par la loi du 5 mars 2007.**

### 3.— L'accompagnement social individualisé (ASI)

Outre les dispositifs relatifs à l'accueil des personnes sans abri ou en situation de précarité, à la veille sociale ainsi qu'à l'offre d'hébergement, la politique de lutte contre l'exclusion passe également par la mise en place d'un appui social individualisé (ASI) destiné à proposer aux personnes concernées une démarche d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que la définition d'actions d'adaptation à la vie active.

Gérées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et prescrites par l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), les mesures d'accompagnement social individualisé (ASI) permettent l'élaboration d'un itinéraire contractualisé vers l'emploi, et peuvent être mobilisées en complément d'autres dispositifs, en particulier les contrats aidés. **Elles devraient mobiliser 27 millions d'euros en 2008, contre 40 millions d'euros en 2007.**

**Votre Rapporteur spécial constate que la diminution progressive des crédits reflète une baisse corollaire des mesures prises au titre de l'ASI** : si ces mesures bénéficiaient en effet à plus de 67 000 personnes en 2005, elles n'ont représenté que 45 000 mesures en 2007, et devraient recouvrir 33 750 mesures en 2008, dont 9 500 à destination des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), 6 500 aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), 9 250 pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), et enfin, 8 500 pour les publics les plus en difficulté.

Cette diminution pourrait s'avérer regrettable s'agissant d'un dispositif destiné à la réinsertion sociale et professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi et des bénéficiaires des minima sociaux : on peut toutefois considérer que les dispositions successivement adoptées par le plan de cohésion sociale de janvier 2005, la loi relative au retour à l'emploi du 23 mars 2006 et plus récemment la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir

d'achat, qui cherchent à favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux et des personnes éloignées de l'emploi, se substituent assez largement à ces mesures très spécifiques.

Outre le financement de l'accompagnement social individualisé (ASI), les centres d'aide à la vie active (CAVA) devraient bénéficier de 3 millions d'euros en 2008, contre 3,96 millions d'euros en 2007.

#### 4.- Les autres actions en faveur des plus vulnérables

Outre le développement d'une offre d'hébergement d'urgence, de réinsertion et de stabilisation aux personnes sans domicile, il est indispensable de promouvoir l'accueil des personnes en situation de précarité par des organismes tiers, en particulier au sein des résidences sociales. Deux dispositifs sont ainsi financés dans le cadre de cette politique. Il s'agit d'une part de l'aide aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées (ALT) et de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS).

L'ALT fait l'objet d'un cofinancement entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales. Cette aide est déclinée en deux volets :

– D'une part, l'aide forfaitaire aux organismes logeant à titre temporaire des personnes favorisées, qui concerne plus de 1 700 structures, essentiellement des associations et dans une moindre mesure des centres communaux d'action sociale (CCAS). L'aide, qui varie en fonction de la taille du logement et de son implantation, va de 222 euros par mois pour une chambre individuelle en zone 3 à 403 euros pour un logement de plus de cinq pièces en zone 1. Les moyens alloués, en reconduction, devraient permettre le conventionnement de 24 728 logements en 2008.

– D'autre part, l'aide forfaitaire aux communes gérant des aires d'accueil des gens du voyage en fonction du nombre d'emplacements installés. Le montant de l'aide, de l'ordre de 132 euros en 2007, est pris en charge pour moitié par l'État, l'hypothèse prévisionnelle étant de 13 460 emplacements au total.

**La dotation au titre de l'ALT sera reconduite en 2008, à hauteur de 41 millions d'euros.**

L'aide à la gestion sociale locative (AGLS) est pour sa part destinée aux gestionnaires de résidences sociales, nouvelles ou issues de la transformation d'un foyer de travailleurs migrants. **Elle représentera 5,72 millions d'euros en 2008**, pour le financement des résidences en fonction du nombre de logements qu'elles comptent.

**Par ailleurs, une dotation de 5,12 millions d'euros est destinée à compléter la dotation communautaire au titre de l'aide alimentaire** : celle-ci est en effet assurée par le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui permet la mise à disposition de denrées alimentaires pour les cinq associations

que sont la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire, les Restaurants du cœur, l'ANDES et la Croix-Rouge. Cette dotation devrait s'établir à 50 millions d'euros pour 2008. La globalité de cette aide permet de servir 700 millions de repas par an à environ 3 millions de bénéficiaires.

L'État subventionne enfin des associations spécialisées œuvrant en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque : les crédits qui leur seront consacrés en 2008 représentent 2,8 millions d'euros.

### C.- L'IMPORTANCE CONSIDÉRABLE DU TISSU ASSOCIATIF DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La direction générale de l'action sociale (DGAS) est l'acteur principal en matière de pilotage de la politique de lutte contre l'exclusion, dont la mise en œuvre sur le territoire est assurée par les directions régionales et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). Les moyens de pilotage de la politique de lutte contre l'exclusion s'établiront à 27,98 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 28,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2008, soit une très légère diminution, de 0,75 %.

#### 1.- Une stabilité de la contribution au FONJEP

Créé en 1964 afin d'assurer une professionnalisation du tissu associatif, le financement du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est assuré conjointement par l'État et les collectivités locales. Près de 91 % des postes sont financés par un département ministériel, les principaux contributeurs étant le ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports, qui financent près de 3 400 postes, le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

**Au titre du ministère du Travail, la direction générale de l'action sociale (DGAS) doit financer 1 690 postes en 2008, à hauteur de 7 381 euros par poste, pour un montant total de 12,47 millions d'euros.** En effet, il faut ajouter à la dotation par poste les frais de gestion qui représentent 61 euros par poste. Cette contribution s'inscrit dans la stabilité, puisqu'elle se situe à ce niveau depuis 2006. À cet égard, le délégué général du FONJEP, M. Gilbert Cédot, auditionné par votre Rapporteur spécial, a fait part du caractère insuffisant de cette dotation : le taux de financement devrait être porté à 7 500 euros par poste pour chaque département ministériel, tandis que le niveau de la contribution de la DGAS devrait être revu à la hausse. En effet, à l'heure actuelle, sur les 1 690 postes financés par la DGAS, 1 100 environ sont attribués par les DRASS et un peu moins de 600 par les DDASS, destinés principalement à des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux, de l'insertion et de l'autonomie des jeunes, du logement des plus démunis, du développement de la vie sociale dans un quartier ou en milieu rural, et de points d'appui à la vie associative.

Selon le délégué général du FONJEP, les modalités du financement actuel s'apparentent à un saupoudrage. **Si votre Rapporteur spécial considère que le cofinancement peut encore être développé, en particulier par la mobilisation des autres organismes, et que l'augmentation globale de la contribution de l'État n'est pas la solution unique pour contribuer au développement du tissu associatif, il estime en revanche que l'attribution des postes par l'État peut être questionnée.** En effet, les collectivités territoriales jouissent *a priori* de la même légitimité pour juger des besoins qui sont ceux des associations, en particulier si le poste fait l'objet d'un cofinancement entre l'État et les collectivités.

## 2.– Un soutien important aux associations

Le secteur associatif est un acteur essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion : en effet, qu'elles agissent en tant que gestionnaires d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, ou à travers des actions de solidarité, les associations représentent un moyen d'intervention irremplaçable au contact des populations en difficulté. Par ailleurs, la politique de lutte contre l'exclusion ne doit pas échapper à l'évaluation de son impact et de son efficacité : la mesure des résultats de la mise en œuvre de cette politique s'est dès lors révélée incontournable.

**Pour 2008, le soutien aux associations et le développement des outils d'animation et d'évaluation mobiliseront 10,61 millions d'euros en 2008, une dotation strictement équivalente à 2007.**

Le soutien financier aux associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions ou dans un cadre d'intervention sociale représentera 8,79 millions d'euros, pour le financement de 82 associations. Une dotation spécifique d'un montant de 0,43 million d'euros est également destinée à appuyer le développement des centres sociaux dans les 15 régions concernées, par le biais de la fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF), qui répartit cette dotation entre les fédérations locales.

Enfin, 1,4 million d'euros doit permettre :

– d'une part la mise en place d'outils d'évaluation des dispositifs de lutte contre l'exclusion à travers le développement de groupements de coopération, l'observation participative, les forums locaux, mais également des conférences territoriales et des journées thématiques ;

– et d'autre part, la mise en place de 30 nouvelles chartes territoriales de cohésion sociale, qui sont un outil privilégié de la territorialisation des politiques publiques et de la déclinaison locale des dispositifs d'action sociale mis en place par l'État.

### 3.– Le développement de la qualification en travail social

La direction générale de l'action sociale est également chargée de la création et de l'organisation des diplômes du travail social et est, à ce titre, responsable de la qualification des professionnels du secteur du travail social, qui interviennent auprès des personnes en situation de fragilité.

**Ainsi, pour 2008, 3,21 millions d'euros seront destinés au développement des ressources pédagogiques nationales et au développement de l'emploi social, à travers :**

- le soutien aux associations têtes de réseau ;
- le développement de plateformes régionales et de pôles ressources pour favoriser la mutualisation des ressources pédagogiques, une meilleure articulation de la formation et de la recherche, ainsi que les activités de recherche elles-mêmes dans le domaine ;
- des actions de professionnalisation, qui ont par exemple concerné 2 530 personnes en 2005 ;
- des actions d'animation et des partenariats locaux, principalement destinées à dynamiser les partenariats au plan local ;
- la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, peu nombreux, puisqu'ils n'étaient plus que 111 stagiaires en 2006 ;
- et enfin, le versement de la subvention au centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels de Chambéry, avec 112 personnes qui ont ainsi pu être formées en 2006.

Le soutien à la qualification des professionnels du secteur passe enfin par **la subvention accordée à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe, à hauteur de 1,68 million d'euros en 2008, au même niveau qu'en 2007.** L'institut rémunère ainsi 43 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour une activité de formation qui sera tournée de façon croissante vers le bassin d'emploi de la région dieppoise et de la Seine-Maritime. L'institut doit notamment mettre en place une formation aux diplômés d'État d'auxiliaire de vie sociale et d'aide médico-psychologique, contribuer au développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans le domaine des formations sanitaires et sociales, et favoriser le recrutement des candidats inscrits sur les listes complémentaires du concours aux instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) d'outre mer par les instituts de métropole qui ne parviennent pas à remplir leurs quotas.

#### D.– LA LOI DU 23 FÉVRIER 2005 EN FAVEUR DES RAPATRIÉS : UN IMPACT BUDGÉTAIRE MOINS IMPORTANT À COMPTER DE 2008

L'action *Rapatriés* regroupe l'ensemble des crédits liés à l'indemnisation des Français d'outre-mer. Elle retrace l'impact budgétaire de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en

faveur des rapatriés, qui a étendu l'allocation de reconnaissance à tous les harkis et veuves de plus de 60 ans originaires d'Afrique du Nord, et qui a également eu pour effet de restituer aux rapatriés installés dans des professions non salariées, des sommes prélevées sur des prêts consentis au titre des lois de 1970 et de 1978. Cette action concourt également à l'insertion professionnelle et sociale des enfants de harkis et à la mise en place d'un outil de mémoire et de recherche, notamment au travers du financement du mémorial de la France d'outre-mer.

La loi du 23 février 2005 a généré des coûts importants. La mise en œuvre rapide des nouvelles mesures doit ainsi permettre de concentrer l'impact budgétaire des avantages consentis sur les trois premières années : c'est ainsi que 89,8 millions d'euros ont été ouverts en 2005, 176,8 millions d'euros en 2006 et 171 millions d'euros en 2007. **Pour 2008, les ouvertures de crédits devraient confirmer l'infléchissement des dépenses, qui affichent une baisse très conséquente, de 69,6 %. L'impact de la loi du 23 février 2005 représente à lui seul 49 millions d'euros sur les 51 millions d'euros qui seront ouverts au total sur cette action.**

Le tableau suivant résume l'évolution des dépenses consacrées aux rapatriés.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES RELATIVES AUX RAPATRIÉS

(en millions d'euros)

|                           | 2005  | 2006   | 2007 | 2008 (p) |
|---------------------------|-------|--------|------|----------|
| Crédits LFI               | 22    | 176,86 | 171  | 51       |
| Report de crédits         | 69,5  | –      | –    | –        |
| Crédits ouverts en LFR    | –     | –      | –    | –        |
| Annulations de crédits    | 6,65  | –      | –    | –        |
| Fonds de concours         | 5     | –      | –    | –        |
| Total des crédits ouverts | 89,85 | 176,86 | 168  | –        |

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

**Les anciens harkis et membres des forces supplétives**, victimes de représailles et de massacres après le 19 mars 1962, ont particulièrement souffert du drame algérien. Rapatriés en France dans des conditions difficiles, ils ont souvent connu, ainsi que leurs enfants, des difficultés d'intégration. Dès lors, dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les anciens harkis, les membres des forces supplétives et leurs familles ont bénéficié :

– **d'une amélioration de l'allocation de reconnaissance**, prévue par l'article 6 de la loi du 23 février 2005. Ils se sont vus proposer le choix entre le doublement de l'allocation, portée à 2 800 euros par an, le maintien de celle-ci à 1 830 euros avec le versement d'un capital de 20 000 euros, ou le versement unique d'un capital de 30 000 euros.

Les rentes annuelles sont indexées sur l'évolution du coût de la vie, soit 2 903 euros ou 1 926 euros au 1<sup>er</sup> octobre 2006. Au deuxième trimestre 2007, tous les bénéficiaires de l'allocation, soit 12 185 personnes, ont été réglés en fonction des choix formulés et de leur âge. Les versements en capital ayant tous été effectués entre 2005 et 2007, seules les rentes afférentes aux deux premières

options continuent à être versées à un peu plus de 6 000 anciens supplétifs ou à leurs veuves. Le budget correspondant est donc en diminution importante, puisqu'il passe de 134 millions d'euros en 2006 à **12,3 millions d'euros en 2008**.

Les règles d'éligibilité à l'allocation de reconnaissance ont récemment été révisées de façon favorable aux bénéficiaires potentiels par une décision du Conseil d'État : les dépenses supplémentaires qui en résulteront n'ont pas pu être intégrées aux arbitrages budgétaires rendus pour 2008, et feront l'objet d'une demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

– **de la prorogation des aides scolaires et professionnelles**, pour lesquelles les dépenses devraient s'établir à 2 millions d'euros pour 2008 ;

– **de la prorogation jusqu'en 2009 des aides à l'accession à la propriété, à l'amélioration de l'habitat et au désendettement immobilier**, qui avaient été mises en place par la loi du 11 juin 1994. L'aide à l'amélioration de l'habitat peut atteindre jusqu'à 7 622 euros : à raison d'environ 500 bénéficiaires, la dépense prévisionnelle pour 2008 pourrait s'établir à 1,74 million d'euros. L'aide à l'acquisition de la résidence principale, d'un montant de 12 196 euros pourrait générer une dépense de l'ordre de 121 960 euros, tandis que l'aide exceptionnelle de l'État au titre du désendettement immobilier représenterait un coût de 100 000 euros en 2008.

Le coût global de l'ensemble de ces mesures sur la période de versement envisagée est estimé à 600 millions d'euros.

Par ailleurs, les années 2008 et 2009 mettront en œuvre **le paiement de l'allocation de 20 000 euros aux orphelins des anciens supplétifs** décédés avant le 23 février 2005, prévue à l'article 9 de la loi : **la prévision de dépense s'établit à ce titre à 24 millions d'euros en 2008, pour l'indemnisation de 1 200 familles**.

Les rapatriés ayant exercé une activité professionnelle non salariée ont été réinstallés dans des conditions souvent précaires. Un certain nombre d'entre eux est toujours confronté à un endettement professionnel important, tandis que les mesures d'aide antérieures n'ont pas permis de résorber le surendettement des situations les plus dégradées.

Dès lors, **la procédure de désendettement des rapatriés réinstallés**, instituée par le décret du 4 juin 1999, doit permettre de résoudre les situations les plus difficiles d'environ 718 rapatriés déclarés éligibles et qui n'ont pas pu bénéficier pleinement des dispositifs antérieurs. Depuis 2002, c'est la commission nationale d'aide au désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR) qui instruit les dossiers. L'année 2008 doit à cet égard voir le règlement des dossiers qui auront tous été examinés en 2007 : c'est pourquoi 2 millions d'euros sont prévus à ce titre.

Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 a prévu de restituer les sommes prélevées sur les certificats d'indemnisation de quelque 21 000 rapatriés réinstallés dans des professions non salariées, au titre de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 et de l'article 3 de la loi du 2 janvier 1978. L'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer est chargée de la gestion de ce dispositif connu sous le nom de « remboursement de l'article 46 ». Le coût global de cette mesure a été évalué à 311 millions d'euros répartis sur quatre exercices, de 2005 à 2008. En 2005, la dépense à ce titre s'est initialement élevée à 15,3 millions d'euros. Elle devrait s'établir à 35 millions d'euros en 2007 et **9 millions d'euros en 2008**.

Enfin, il convient de souligner que pour rétablir une égalité de traitement entre les bénéficiaires de la loi de 1982 et les « exilés » du secteur privé ayant dû quitter leur activité professionnelle en raison des événements d'Algérie, ces derniers ont reçu une indemnité compensatrice. Tous les dossiers ont été traités fin 2006 et réglés en 2007 pour un montant de 700 000 euros.

## CHAPITRE II : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UNE MONTÉE EN CHARGE DES EXPÉRIMENTATIONS

Dans la perspective de la réforme des minima sociaux qui sera initiée à la fin de l'année 2008, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est marquée par la création d'un nouveau programme, intitulé *Lutte contre la pauvreté – Expérimentations*, qui atteste de la volonté résolue d'améliorer les outils existants en faveur de la lutte contre la pauvreté, alors qu'en 2008, le revenu minimum d'insertion (RMI) aura vingt ans.

Placé sous la responsabilité du délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), **le présent programme, doté de 40 millions d'euros pour 2008**, supporte notamment la mise en œuvre, par expérimentation, pour une durée de trois ans, du revenu de solidarité active (RSA) institué par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Mais il est également destiné au financement de toute autre expérimentation en matière sociale et de lutte contre la pauvreté, soutenue par les crédits du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES).

Créée par le décret du 13 février 2006, la délégation est chargée de l'accompagnement des politiques publiques en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale ainsi que de l'appui au développement des composantes de l'économie sociale : associations, mutuelles, coopératives, fondations, etc.

### I.- LES CONDITIONS DE L'EXPÉRIMENTATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Issu des travaux de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » en 2005, le revenu de solidarité active (RSA), dont les conditions de l'expérimentation sont précisées par les articles 18 à 23 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dans le prolongement du dispositif créé par l'article 142 de la loi de finances pour 2007. En effet, afin d'améliorer l'intéressement au retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux, cet article offrait d'ores et déjà aux départements qui le souhaitaient la possibilité de déroger, dans le double cadre des articles 37-1 et 72 de la Constitution, aux règles législatives en la matière.

Plus spécifiquement, l'expérimentation du RSA a pour vocation d'apprécier l'impact d'une mesure d'incitation financière sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) et du revenu minimum d'insertion (RMI).

Initialement, 16 départements participaient à l'expérimentation, pour une durée de trois ans, du contrat unique d'insertion, institué par la loi de finances pour 2007, et dont les modalités avaient été étendues dans le cadre de la loi

n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. L'ensemble de ces départements a fait le choix du passage à l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) lors de son institution, ouvrant ainsi la voie à une seconde vague, pour dix départements supplémentaires. L'article 10 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, précise que le choix des dix départements expérimentateurs supplémentaires reposera sur deux critères : d'une part, le potentiel fiscal par habitant, et d'autre part, le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) rapporté au nombre d'habitants du département considéré. La liste de ces départements doit être connue au courant du mois de novembre 2007.

**Conformément aux annonces du Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté lors de la discussion du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) bénéficiera de 25 millions d'euros en 2008.**

Le financement de l'expérimentation pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) doit être entièrement assumé par l'État, tandis que sa prise en charge ne sera que de 50 % pour l'expérimentation du RSA à destination des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, les 50 % restants devant être financés par les départements expérimentateurs.

**S'agissant des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API)**, les projections reposent sur une estimation de 500 titulaires de l'allocation par territoire expérimental, et d'une expérimentation conduite par 25 départements. Il est fait état d'une prévision de 2 125 titulaires de l'API exerçant ou reprenant un emploi, qui bénéficieraient du RSA, sur la base d'un taux d'emploi évalué à 17 %, pour un coût annuel retracé dans le tableau suivant.

**COÛT PRÉVISIONNEL DE L'EXPÉRIMENTATION DU RSA POUR LES TITULAIRES DE L'API EN 2008**

(en euros)

|  | Coût par bénéficiaire | Coût total       |
|--|-----------------------|------------------|
| <b>400 bénéficiaires de l'API longue</b> |                       |                  |
| En période d'intéressement               | -566                  | -365 954         |
| Hors période d'intéressement             | 1 430                 | 923 728          |
| En contrat aidé                          | 2 349                 | 958 419          |
| <b>100 bénéficiaires de l'API courte</b> |                       |                  |
| En période d'intéressement               | 174                   | 28 128           |
| Hors période d'intéressement             | 2 607                 | 421 076          |
| En contrat aidé                          | 2 522                 | 257 245          |
| <b>Total</b>                             | <b>1 046</b>          | <b>2 222 642</b> |

Source : projet annuel de performances

En complément, 1,8 million d'euros est réservé pour l'accompagnement dans l'emploi des allocataires concernés : en effet, les départements ont la possibilité de mobiliser les crédits reçus au titre de la prime de retour à l'emploi (PRE) pour accompagner les publics dans le cadre de l'expérimentation du RSA à

destination des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI). Pour l'API, le dispositif du RSA se substituant à l'intéressement, une enveloppe destinée spécifiquement à l'accompagnement dans l'emploi s'est révélée indispensable.

**S'agissant des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI)**, les projections reposent sur une estimation de 3 000 titulaires du RMI par territoire expérimental, et d'une expérimentation conduite par 27 départements. Il est fait état d'une prévision de 20 410 titulaires du RMI, exerçant ou reprenant un emploi, qui bénéficieraient du RSA, sur la base d'un taux d'emploi de 25 %, pour un coût annuel retracé dans le tableau suivant.

**COÛT PRÉVISIONNEL DE L'EXPÉRIMENTATION DU RSA POUR LES TITULAIRES DU RMI EN 2008**

(en euros)

|                                   | Coût par bénéficiaire | Coût total        |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------------|
| <b>3 000 bénéficiaires du RMI</b> |                       |                   |
| En période d'intéressement        | 139                   | 1 079 474         |
| Hors période d'intéressement      | 2 303                 | 17 866 071        |
| Contrats aidés                    | 2 891                 | 14 161 121        |
| <b>Total</b>                      | <b>1 622</b>          | <b>33 106 666</b> |

Source : projet annuel de performances

**Au total, un financement de l'État à hauteur de 50 % du coût de l'expérimentation engendrerait une dépense de 16,5 millions d'euros.**

Enfin, **une ligne de 1,97 million d'euros est réservée à l'animation du dispositif**, par le financement de la négociation des compensations financières et de l'appui de l'État aux départements expérimentateurs.

La création du revenu de solidarité active s'est accompagnée de la mise en place corollaire d'un comité d'évaluation de l'expérimentation, dont les travaux permettront de renseigner les indicateurs de performance accompagnant la présentation du projet de loi de finances. Ce comité, composé de 10 personnalités qualifiées et de représentants des départements, de l'État, de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), pilotera dès 2008 une enquête « face à face » destinée à apprécier l'impact du RSA, sur la base d'une comparaison entre des données relatives à un échantillon d'allocataires participant à l'expérimentation et celles d'un échantillon d'allocataires situés en zone témoin. Elle concernera 6 000 personnes en 2008. **Pour 2008, 2,5 millions d'euros sont destinés à la réalisation de cette enquête.**

**Notre Rapporteur spécial salue l'initiative de l'expérimentation d'un revenu de solidarité active (RSA), qui se donne comme le premier pas sur la voie de la réforme des minima sociaux.** Celle-ci doit en effet faire l'objet d'une vaste réflexion, qui sera menée dans le cadre du « Grenelle de l'insertion », dont la charge a été confiée au Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, et qui doit aboutir à des propositions d'unification des minima sociaux et de mise en œuvre du bouclier sanitaire.

À la suite des remarques formulées par le Rapporteur général de la commission des Finances dans son rapport n° 62 du 5 juillet 2007 sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, votre Rapporteur spécial rappelle que le coût prévisible de l'expérimentation du revenu de solidarité active ne peut être entièrement anticipé, dans la mesure où il est fonction des caractéristiques des territoires sur lesquels l'expérimentation sera conduite, et surtout du nombre des allocations « activées » sous forme de RSA. Il conviendra donc d'observer rigoureusement et le plus en amont possible les premiers résultats de ces expérimentations en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires.

## II.- LES AUTRES EXPÉRIMENTATIONS FINANCÉES PAR LE FONDS D'INNOVATION ET D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE (FIES)

Jusqu'en 2008, la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) était chargée des programmes expérimentaux concourant à la lutte contre la pauvreté et favorisant la cohésion sociale, mais également dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la garde d'enfants. Elle disposait pour ce faire des crédits alloués aux *Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale* du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, qui se sont établis à 10,96 millions d'euros en 2007.

Ces crédits sont désormais regroupés sur le programme *Lutte contre la pauvreté – Expérimentations*, et pour 2008, 15 millions d'euros devraient financer les autres expérimentations en matière sociale et de lutte contre la pauvreté. Le tableau suivant présente l'évolution et la répartition des crédits à ce titre.

### ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA DIIESES

*(en euros)*

|  | PLF 2007          | PLF 2008          |
|--|-------------------|-------------------|
| Fonctionnement des 26 correspondants locaux auprès des SGAR            | 405 000           | 300 000           |
| Programme de recherche déconcentré sur l'économie sociale              | 300 000           | 200 000           |
| Valorisation et communication du secteur                               | 210 000           | 0                 |
| Fonctionnement du conseil supérieur de l'économie sociale              | 45 000            | 0                 |
| Subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire | 1 000 000         | 900 000           |
| Subventions aux organismes de l'économie sociale                       | 1 000 000         | 600 000           |
| Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES)                 | 8 000 000         | 13 000 000        |
| <b>Total</b>   | <b>10 960 000</b> | <b>15 000 000</b> |

Source : délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale

Créé en 2006, le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES) disposera de 13 millions d'euros en 2008, contre 8 millions d'euros en 2007. Cet abondement supplémentaire doit lui permettre de procéder à une nouvelle série d'appels à projet en direction des chercheurs, mais également des collectivités, afin de susciter des initiatives de terrain qui feront l'objet d'une évaluation systématique.

Ainsi, en 2007, la DIIESSES a lancé un appel à projets conjointement avec la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour promouvoir le rôle des aidants familiaux auprès des personnes âgées dépendantes et handicapées. Au niveau central, des conventions sont mises en place avec l'agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) et l'union des caisses nationales de sécurité sociale pour la mise en place de projets d'expérimentations dans le champ de la cohésion sociale. Le reste des crédits du fonds est délégué aux préfets de région, dans le cadre d'appels à projets en matière d'emploi, d'égalité des chances, et de logement.

**Les actions en faveur de l'économie sociale et solidaire devraient bénéficier de 1,5 million d'euros en 2008**, destinés d'une part aux subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, pour leur rôle dans le développement local de l'économie sociale et solidaire et l'appui aux expérimentations, et d'autre part, aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale, par le biais du financement des projets de certaines coopératives, mutuelles, ou associations.

Enfin, 500 000 euros doivent permettre de rémunérer les 26 correspondants locaux de la DIIESSES, de financer le fonctionnement du conseil supérieur de l'économie sociale, ainsi que les actions de recherche, de valorisation et de communication partenariale de la délégation.

Le conseil supérieur de l'économie sociale, mis en place par le décret du 10 août 2006, et dont la délégation assure le secrétariat, est une structure récente : elle est constituée d'une commission permanente chargée des questions européennes, et chargée de la préparation de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, ainsi que de cinq groupes de travail axés sur des thématiques spécifiques : le rôle de l'employeur dans l'économie sociale, la formation à l'économie sociale, la contribution de celle-ci à l'animation territoriale, la politique de la ville et la cohésion sociale, le développement de l'entrepreneuriat dans le champ de l'économie sociale et enfin, les rapports entre les acteurs de l'économie sociale et l'administration.

### **III.- UNE VOLONTÉ RÉVOLUE D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS QUI S'INSCRIT NATURELLEMENT DANS L'ESPRIT DE LA LOLF**

L'originalité de la construction de ce nouveau programme réside principalement dans son inscription pleine et entière dans une démarche d'évaluation de sa performance. D'une part, il développe des dispositifs expérimentaux, qui n'ont en effet de sens que s'ils font l'objet d'une évaluation qui permettra de trancher en faveur de leur généralisation ou de leur abandon. D'autre part, la création de ce programme en 2007 témoigne de l'appropriation progressive de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), qui met en place un volet performance des politiques publiques désormais indissociable de la prévision budgétaire pour justifier des dotations demandées en loi de finances.

Ainsi, 4 objectifs et 5 indicateurs associés jalonnent le programme *Lutte contre la pauvreté – Expérimentations*.

Le premier objectif s'attache à mesurer l'efficacité de l'incitation au retour à l'emploi permise par le revenu de solidarité active : pour ce faire, il mesure d'une part le « *différentiel entre le taux d'emploi des allocataires de minima en territoire expérimental et celui des allocataires hors territoire expérimental* », et d'autre part le « *différentiel entre la part des emplois à temps plein dans ceux exercés ou repris par les allocataires de minima en territoire expérimental et la part des emplois à temps plein des allocataires hors territoire expérimental* ». Il s'agit donc bien d'évaluer l'effet de levier du dispositif expérimental en matière d'emploi, par la détermination d'une zone témoin hors du territoire expérimentateur.

**Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité qu'il y aura de rendre compte précisément de la méthodologie qui présidera à la détermination de ces zones témoins :** celles-ci doivent en effet présenter des caractéristiques suffisamment communes aux zones d'expérimentation pour être pertinentes. Le second indicateur est particulièrement utile puisqu'il doit permettre de mesurer l'éventuel effet pervers du bénéfice du revenu de solidarité active, qui serait celui d'une généralisation de l'emploi à temps partiel et de l'emploi précaire pour les publics concernés.

La lutte contre la pauvreté est le second objectif affiché par le volet performance du programme : il s'agit de mesurer le « *différentiel entre le taux de sortie du dispositif des allocataires en territoire expérimental et de ceux hors territoire expérimental* », respectivement pour la sortie de l'allocation de parent isolé (API) et pour celle du revenu minimum d'insertion (RMI). Cet indicateur est exemplaire d'une démarche d'évaluation de la performance, qui consiste à évaluer l'efficacité du dispositif mis en place au regard de sa finalité.

Bien que le financement de l'expérimentation par les départements d'un contrat unique d'insertion, ouverte par la loi de finances pour 2007, ne figure pas sur le présent programme, son volet performance comporte un indicateur relatif au « *différentiel entre le taux de pérennisation des contrats uniques d'insertion et des contrats aidés* ». **La pertinence de cet indicateur est incontestable : toutefois, on peut légitimement s'interroger sur son rattachement à ce programme.** Le financement du contrat unique d'insertion figurant sur la mission *Travail et emploi*, il serait opportun que l'indicateur qui lui est relatif soit associé à la justification de la demande des crédits qui lui est propre.

Enfin, le dernier objectif est relatif à l'utilisation des moyens affectés au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES). Il s'agit de mesurer la « *part des expérimentations d'actions publiques innovantes luttant contre la pauvreté, évaluées positivement au regard des objectifs fixés* », par le comité d'évaluation mis en place au début du mois de juillet 2007. **Votre Rapporteur spécial constate que cet indicateur demeure encore relativement indéterminé :** il doit vraisemblablement faire l'objet de précisions et d'améliorations techniques dès le prochain projet annuel de performances.

## CHAPITRE III : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

### I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007 LAISSE TRANSPARAÎTRE UNE DETTE IMPORTANTE

L'exercice 2006 est le premier dont l'exécution est totalement inscrite sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 : cette dernière doit permettre un suivi rigoureux de la consommation des crédits comparativement à la prévision budgétaire, et une évaluation des coûts complets de chacune des actions, en incluant les reports de charges qui pèsent sur certaines d'entre elles. Force est de constater que ce dernier point n'est pas encore retraduit clairement : les efforts devront donc être poursuivis afin de rendre possible une identification précise des dettes cumulées sur certains dispositifs.

#### A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

L'allocation de parent isolé (API) et les tutelles-curatelles représentent 98 % des crédits du programme, qui s'élèvent au total à 1 148,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 097,8 millions d'euros de crédits de paiement, dont 50,5 millions d'euros qui sont le fruit d'ouvertures de crédits en cours d'année, par voie de décret de virement, d'arrêtés de report, et de loi de finances rectificative.

**S'agissant de l'accompagnement des familles, votre Rapporteur spécial souligne l'absence d'informations précises sur les variations entre les prévisions et l'exécuté.**

Ainsi, les crédits en matière de financement des associations œuvrant en faveur de la famille et de l'enfance, et des actions des services déconcentrés, ont fait l'objet d'une surexécution, de l'ordre de 18,8 % en crédits de paiement. En effet, 21,2 millions d'euros ont été consommés, contre 17,8 millions initialement prévus. Cette surexécution est encore plus forte en termes d'autorisations d'engagement, puisqu'elle atteint 41,6 %. Or, aucune justification n'est avancée sur ce point, sans que l'on puisse d'ailleurs estimer le montant éventuel des crédits ouverts en cours d'année à destination de cette action.

*Préconisation* : La présentation de l'exécution ne doit pas se contenter de retracer les dépenses effectuées au cours de l'exercice, elle doit également rendre compte des variations constatées entre les prévisions de dépenses et les dépenses effectives.

En loi de finances initiale, 875 millions d'euros étaient prévus pour financer l'allocation de parent isolé (API), affectés en cours d'année par la régulation budgétaire, à hauteur de 0,8 million d'euros : les crédits ont donc été entièrement consommés, pour un montant de 874,2 millions d'euros.

**Or, la dépense totale au titre de l'API a néanmoins représenté 1 062,2 millions d'euros pour 2006, ce qui renverrait à des besoins non couverts d'un montant de près de 187 millions d'euros.** Plus de 13 millions d'euros ont également été avancés par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), au titre des dépenses liées aux contrats d'avenir et aux contrats insertion – revenu minimum d'activité (CIRMA) signés par les bénéficiaires de l'API. Au total, les dettes de l'État envers la sécurité sociale au titre de l'API s'élèvent, selon les données du rapport annuel de performances, à 409,4 millions d'euros au 31 décembre 2006.

La protection des enfants et des familles a quant à elle mobilisé 250,6 millions d'euros de crédits de paiement contre une prévision initiale de 205 millions d'euros, figurant dans le projet annuel de performances. La consommation des crédits est retracée dans le tableau suivant.

**EXÉCUTION EN 2006 DES CRÉDITS CONSACRÉS  
À LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES**

(en euros)

|                                     | Prévision PAP (CP) | Exécution (CP)     |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Financement des tutelles-curatelles | 197 900 000        | 243 000 000        |
| GIP SNATEM-ONED                     | 1 910 000          | 2 177 000          |
| Agence française de l'adoption      | 4 000 000          | 4 000 000          |
| Protection des droits de l'enfant   | -                  | 145 000            |
| Autres actions                      | 840 000            | 1 276 000          |
| <b>Total</b>                        | <b>204 846 851</b> | <b>250 615 664</b> |

Source : projet et rapport annuels de performances 2006

Des erreurs d'imputation jalonnent encore l'exécution budgétaire en 2006, notamment la subvention à l'Agence française de l'adoption (AFA).

Le rapport annuel de performances fait état de crédits accordés à hauteur de 243 millions d'euros pour les tutelles-curatelles, ce qui semblerait signifier que 46 millions d'euros aient été ouverts en cours d'année, sans qu'aucun élément de précision ne soit apporté sur ce point, - dont 21,5 millions d'euros en provenance du programme *Handicap et dépendance*.

Par ailleurs, il est précisé que les dettes 2005 d'un montant de 49,36 millions d'euros ont pu être apurées, et la quasi-totalité des besoins couverts, soit 206,35 millions d'euros. Or, ces informations semblent au contraire indiquer que 12 millions d'euros de besoins 2006 n'ont pas été couverts en 2006.

*Préconisation* : Les besoins existants non couverts doivent faire l'objet d'une présentation claire. L'exécution doit rendre compte du degré de la couverture des besoins, mais également de la nature des crédits qui ont permis cette couverture – crédits initiaux, ouverts en cours d'année, etc.

\*

\* \*

L'analyse en coûts complets par action de politique publique évoque des charges à payer – ainsi qu'un faible montant de dotations aux provisions –, pour un montant total de 260,9 millions d'euros, dont 255 millions d'euros à l'égard de la sécurité sociale ; or, la dette constatée à la clôture de l'exercice 2005, et qui s'élève à 78 millions d'euros, n'a pas été honorée.

**Ces éléments semblent essentiels à votre Rapporteur spécial pour une bonne information du Parlement** : il conviendrait de les expliciter le plus clairement possible, afin de pouvoir identifier les dispositifs sur lesquels s'imputent ces dettes, faute de quoi il demeure excessif de parler d'une « *analyse des coûts complets par action de politique publique* » comme l'annonce le rapport annuel de performances.

Ainsi, à ce stade, on ne peut que supposer que la dette de 255 millions d'euros à l'égard de la sécurité sociale concerne l'allocation de parent isolé (API) : en effet, les coûts directs générés par le dispositif de soutien en faveur des familles monoparentales s'élèveraient à 1 143,1 millions d'euros, contre des dépenses effectives à ce titre d'un montant de 874,2 millions d'euros, soit un écart de 268,9 millions d'euros. Il serait souhaitable de justifier toute nouvelle charge à payer.

*Préconisation* : L'analyse des coûts complets par action de politique publique gagnera à être enrichie substantiellement à l'avenir. Elle doit permettre d'identifier clairement l'origine, le montant, l'évolution, et l'imputation précise des charges à payer.

## B.– UNE EXÉCUTION 2007 A PRIORI SANS MODIFICATIONS MAJEURES

Pour 2007, peu de variations affectent le budget alloué aux actions en faveur des familles vulnérables. Le tableau suivant retrace les mouvements de crédits intervenus en cours d'année.

### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

|                                  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|----------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Crédits ouverts en LFI           | 1 145,45                   | 1 145,45            |
| Report de crédits                | 1,62                       | 2,42                |
| Décret d'avance                  | -0,66                      | -0,16               |
| Transfert de crédits             | -0,45                      | -0,16               |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>1 145,96</b>            | <b>1 147,55</b>     |

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

Une réserve de précaution à hauteur de 4,3 % des crédits hors titre 2 a été appliquée au programme, soit 48,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 49,39 millions d'euros de crédits de paiement. Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial par la direction générale de l'action sociale, cette réserve n'aurait pas vocation à être levée.

## C.- D'UNE ÉVALUATION BALBUTIANTE À UNE STABILISATION DES INDICATEURS RELATIFS AUX ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* s'est dans un premier temps distingué par l'instabilité de son volet performance. Il était composé initialement de 8 objectifs et 12 indicateurs en 2006 : or, seuls 2 indicateurs étaient renseignés. Toute évaluation en était donc rendue rigoureusement impossible. De surcroît, le projet annuel de performances pour 2007 a renoncé à 4 indicateurs, tandis qu'un cinquième – relatif au Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM) – a été *de facto* abandonné en 2008, faute de pouvoir être renseigné. Un indicateur relatif au « *pourcentage des comptes rendus d'appels téléphoniques transmis par le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) aux conseils généraux ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance* » lui a été substitué. On constate avec intérêt que l'exercice 2008 s'efforce de stabiliser les indicateurs, au besoin en les améliorant, rendant ainsi possible une évaluation de la performance.

Concernant l'accompagnement des familles dans leur rôle de parent, l'indicateur mesurant le « *pourcentage des départements ayant au moins deux actions de soutien à la fonction parentale pour 10 000 jeunes de moins de 20 ans* », souffre d'un problème important de calendrier, dans la mesure où les résultats de l'année n-1 ne peuvent être disponibles qu'en fin d'année n. Il est permis de se demander si un tel délai ne nuit pas excessivement à l'évaluation de la performance. Par ailleurs, pour 2008, la cible a été revue à la baisse en raison de l'incapacité des départements à atteindre l'objectif de deux actions de soutien à la fonction parentale. Or, aucune raison n'est alléguée pour justifier de cette incapacité.

La prévention de la maltraitance et de la violence dans les établissements médico-sociaux, qui passe notamment par le suivi du « *pourcentage des établissements faisant l'objet d'un contrôle dans les deux mois suivant un signalement de maltraitance* », affiche quant à elle de mauvais résultats dès 2006, liés notamment à une diminution du nombre total des inspections en établissements entre 2005 et 2006 : 14 % seulement des établissements ont fait l'objet d'un contrôle dans les deux mois qui suivent le signalement, alors qu'en 2004, cette proportion atteignait 19 %. En 2007, l'objectif était fixé à 26 % des établissements : or, seuls 17 % d'entre eux feraient l'objet d'un tel contrôle. Dès lors, la cible, fixée à 31 % en 2001, apparaît très ambitieuse. En réalité, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) disposent de moyens d'inspection trop limités pour parvenir à une réalisation des objectifs en la matière. **Votre Rapporteur spécial juge donc nécessaire le renforcement des moyens des DDASS dans ce domaine, dans un contexte où le contrôle des structures a été défini comme une priorité par le plan de développement de la bientraitance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance lancé en mars 2007.**

Votre Rapporteur spécial se félicite néanmoins de la mise en place des indicateurs associés à la protection juridique des majeurs : en effet, en 2006, l'absence complète de données était justifiée par l'entrée en vigueur en 2009 seulement de la réforme des tutelles et des curatelles de l'État votée en 2007. Cela signifiait qu'aucune évaluation n'était possible, mais de surcroît, que les données relatives à la première année de mise en œuvre ne seraient pas disponibles avant le premier trimestre 2010. Dans l'attente, ces dispositifs se trouvaient donc exclus de la démarche de performance, alors qu'ils représentaient tout de même 243 millions d'euros en 2006. Le renseignement des indicateurs a été initié pour 2007 et poursuivi en 2008. L'indicateur mesurant la « *part des services tutélaires pour lesquels le ratio moyens alloués / mesures générées est supérieur à la moyenne de plus de 20 %* » demeure à ce stade peu pertinent, puisqu'il repose sur l'évaluation des 27 départements expérimentant un nouveau mode de financement sous forme de dotation globale des mesures de tutelle et de curatelle. Il le sera néanmoins à l'avenir, avec la généralisation de ce nouveau dispositif de financement.

On doit également souligner la qualité de la démarche de performance initiée pour l'évaluation de l'allocation de parent isolé (API) : si les résultats pour 2006 sont indisponibles, il n'en demeure pas moins que la construction des deux indicateurs – le « *pourcentage des allocataires (...) qui disposent d'un revenu d'activité avec ou sans intéressement* » et le « *pourcentage des allocataires de l'API bénéficiant d'une sortie des minima sociaux* » – est tout à fait satisfaisante du point de vue de l'exigence de performance. Le second indicateur avait fait l'objet d'améliorations nettes en 2007, puisqu'il s'agissait alors d'évaluer le « *devenir des bénéficiaires de l'API, courte et longue, au bout d'un an* », en précisant justement les différents devenir, de manière à distinguer le maintien en API des sorties vers le RMI et des sorties des minima sociaux. Pour 2008, ne sera retenue que la sortie des minima sociaux : si cette restriction allège la présentation de l'indicateur, et a le mérite de ne retenir que l'objectif essentiel d'une réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'API, il était intéressant d'avoir une vision du devenir général des publics concernés par l'API.

À cet égard, les objectifs sont également revus à la baisse en 2008 concernant l'API longue. En 2005, 22,9 % des allocataires sont sortis des minima sociaux, contre une prévision fixée à 24 %, et en 2006, 21,9 % des allocataires sont sortis des minima, contre une prévision de 24,2 %. En 2007, la prévision était de 24,6 %, alors que les données actualisées font état d'un taux de 21,5 % seulement des allocataires sortis des minima. Si les résultats sont encourageants s'agissant de l'API courte, ils sont donc préoccupants concernant l'API longue. Ces mauvais résultats sont justifiés par le fait que le poids des API longues a tendance à croître, alors même que les prévisions pour 2008, on le verra, reposent sur une proportion stable de bénéficiaires de l'API longue comme de l'API courte.

## **II.– UN EFFORT AFFIRMÉ DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE EN 2008**

Les bouleversements sociaux contemporains ont mis à mal les modèles « établis » de construction de la cellule familiale. Des contraintes nouvelles

caractérisent en effet la définition de la parentalité, avec en particulier le développement de l'activité professionnelle des femmes et la plus grande instabilité des foyers, qui se traduit par une forte progression du nombre des familles monoparentales.

Dès lors s'est imposée la nécessité de développer des outils de soutien aux familles qui rencontrent des difficultés financières, mais également sociales et relationnelles avec leurs enfants : il s'agit d'accompagner ces parents et de leur offrir les services leur permettant d'articuler leur vie professionnelle et familiale et d'assurer au mieux leur responsabilité éducative, tout en assurant la protection des enfants. C'est la vocation de ce programme qui regroupe l'ensemble des actions en faveur des familles vulnérables financées par l'État, et qui assure également le financement de la protection juridique des majeurs, à travers les mesures de tutelle et de curatelle.

**Il sera doté de 1 293,73 millions d'euros pour 2008, soit une progression de 12,9 % par rapport à 2007. Le financement de l'allocation de parent isolé (API) représente 78,8 % des crédits globaux.**

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés aux actions en faveur des familles vulnérables.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES**

*(en millions d'euros)*

|   | 2006            | 2007            | 2008 (p)        | 2008 / 2007<br>(en %) |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|
| Accompagnement des familles dans leur rôle de parents | 25,21           | 25,88           | 23              | -11,1                 |
| Soutien en faveur des familles monoparentales         | 874,18          | 909,46          | 1 020           | +12,2                 |
| Protection des enfants et des familles                | 247,4           | 210,11          | 250,73          | +19,3                 |
| <b>Total</b>  | <b>1 146,79</b> | <b>1 145,45</b> | <b>1 293,73</b> | <b>+12,9</b>          |

*Source : projet annuel de performances*

L'effort à destination des familles vulnérables est également porté par d'autres acteurs, au premier rang desquels la sécurité sociale, à travers la branche famille, et les collectivités territoriales, en particulier les départements au titre de leurs compétences en matière de protection de l'enfance. Les caisses d'allocations familiales, qui gèrent et servent l'allocation de parent isolé (API), sont pleinement engagées dans la démarche de réinsertion de ses bénéficiaires, qui a été réaffirmée par la convention d'objectifs et de gestion entre la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'État pour la période 2005-2008.

Par ailleurs, les actions en faveur des familles vulnérables sont complétées par des avantages liés à la politique fiscale menée en faveur des familles : outre le système du quotient familial, les réductions et crédits d'impôt pour frais de garde des enfants ou pour emplois familiaux, contribuent à l'accompagnement financier des parents.

## A.- L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DE SINCÉRITÉ POUR 2008

Le soutien aux familles monoparentales passe essentiellement par un appui financier, matérialisé par l'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, et qui est à la charge de l'État depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elle est destinée :

- soit aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans (API longue) ;

- soit aux parents séparés, veufs ou divorcés depuis moins d'un an et élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers (API courte versée pour une durée d'un an).

L'allocation est attribuée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA). C'est une allocation différentielle dont le montant est égal à la différence entre le montant garanti, qui varie selon le nombre d'enfants à charge, et la moyenne des ressources de l'allocataire perçues au cours des trois mois précédents. Au 31 juillet 2007, le montant de l'allocation pour une personne seule avec un enfant était de 748 euros par mois.

1.- L'optimisme des prévisions de dépenses d'API pour 2008 est néanmoins corrigé par l'apurement de la dette cumulée à ce titre par l'État

L'évolution du nombre des bénéficiaires de l'API, qui est présentée par le tableau suivant, est avant tout liée aux évolutions démographiques, mais également à la situation du marché de l'emploi, en raison du caractère différentiel de l'allocation.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'API ET DES DÉPENSES AFFÉRENTES (en millions d'euros)

|          | Nombre de bénéficiaires au 31 décembre | Évolution par rapport à l'année précédente (en %) | Dépenses |
|----------|--|---|----------|
| 2001     | 176 000                                | +3,9  | 753      |
| 2002     | 181 000                                | +2,3  | 795      |
| 2003     | 189 000                                | +4,4  | 833      |
| 2004     | 197 000                                | +4,2  | 897      |
| 2005     | 206 000                                | +4,6  | 969      |
| 2006     | 217 000                                | +5,3  | 1 069    |
| 2007 (p) | 222 021                                | +2,3  | 1 061    |
| 2008 (p) | 225 505                                | +1,6  | 1 020    |

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

**Pour 2008, la prévision de dépenses au titre de l'allocation de parent isolé (API), à hauteur de 1 020 millions d'euros pour 225 505 bénéficiaires, repose sur une hypothèse de croissance démographique légèrement en retrait par rapport à 2007, et sur l'hypothèse d'un effet prix limité, avec une revalorisation de 1 % au 1<sup>er</sup> janvier. Les projections qui président au calcul de la dépense au titre de l'API pour 2008 sont présentées par le tableau suivant.**

**PARAMÈTRES D'ÉVOLUTION DE L'API**

|                                       | 2004                  | 2005      | 2006   | 2007 (p)  | 2008 (p)  |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------|--|-----------|-----------|
| Nombre moyen de bénéficiaires         | 192 700               | 201 400   | 211 600  | 221 300   | 225 505   |
| Montant moyen mensuel de l'allocation | 389 euros             | 397 euros | 418 euros  | 400 euros | 377 euros |
| API courte                            | 20 % des allocataires |           | Mêmes hypothèses retenues en raison de leur stabilité depuis la création de l'allocation |           |           |
| API longue                            | 80 % des allocataires |           |  |           |           |

Source : projet annuel de performances

Par rapport à 2007, c'est une progression de 110 millions d'euros qui caractérise la dotation destinée au financement de l'API, qui contraste avec la diminution constatée du montant moyen de l'allocation et le ralentissement de la progression du nombre des bénéficiaires.

Les crédits supplémentaires correspondent à un recalibrage de la dotation après estimation des besoins constatés, année après année, sur ce dispositif. En effet, comme l'indique le tableau suivant, une dette importante s'est accumulée au titre de l'allocation de parent isolé (API), qui est imputable aux sous-dotations chroniques connues par ce dispositif, qui nécessite régulièrement l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année. Ces crédits supplémentaires sont donc destinés à couvrir l'ensemble des besoins pour l'année 2008, en tenant compte, comme indiqué dans le tableau précédent, des évolutions attendues en termes de démographie, de situation économique, de revalorisation de l'allocation, et enfin, des mesures progressivement mises en place pour générer des économies sur le dispositif.

**L'ACCUMULATION DE LA DETTE AU TITRE DE L'API**

(en millions d'euros)

|          | Montant des crédits ouverts (LFI+LFR) | Dépenses constatées | Dette constatée | Ouverture de crédits en LFR | Dette cumulée |
|----------|---------------------------------------|---------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|
| 2003     | 801,93                                | 832,16              | 30,23           | 1,91                        | 47,49         |
| 2004     | 777,46                                | 898,66              | 121,2           | –                           | 168,69        |
| 2005     | 860,12                                | 970,62              | 110,5           | 31,82                       | 248           |
| 2006     | 874,18                                | 1 062,22            | 188,05          | 15,5                        | 436,6         |
| 2007 (p) | 909,46                                | 1 060,8             | 151,34          | n.c                         | 587,94        |

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

**Votre Rapporteur spécial attire toutefois l'attention sur le niveau des insuffisances constatées au cours des années précédentes :** elles s'élèveraient à 188 millions d'euros en 2006, et pourraient représenter 151 millions d'euros en 2007, selon les données fournies par la direction générale des affaires sociales (DGAS). Il convient donc de rester prudent devant la revalorisation effectuée pour 2008, qui pourrait s'avérer insuffisante, si les économies attendues n'étaient pas au rendez-vous.

Il faut en revanche souligner l'opération d'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale au titre de l'API constatée au 1<sup>er</sup> janvier 2007, qui est menée dans le cadre du présent projet de loi. **Votre Rapporteur spécial salue cet effort inédit d'apurement, qui a été réalisé au début du mois d'octobre**

**pour un montant total de 409 millions d'euros.** C'est là un premier pas, capital, qui doit être poursuivi par l'ouverture des crédits nécessaires en loi de finances rectificative pour solder les insuffisances nées au cours de l'exercice 2007, autour de 150 millions d'euros.

Ces opérations de remise à niveau permettront dès lors une meilleure lisibilité des crédits pour la représentation nationale : **votre Rapporteur spécial demeurera attentif à l'évolution des dotations à destination de l'API.** En effet, il conviendra de s'assurer *a posteriori* que le niveau de la dette qui a été soldé en octobre 2007 ne laisse pas subsister un montant résiduel de crédits non apurés, ce que peuvent laisser penser les données fournies par la direction générale de l'action sociale qui font état d'une dette avoisinant 436,6 millions d'euros au 31 décembre 2006.

2.– Des réformes visant à renforcer l'insertion professionnelle, l'accompagnement des bénéficiaires et les contrôles en matière d'API, doivent permettre de réaliser des économies

Si les crédits ouverts au titre de l'API devraient afficher une hausse de 12,2 % par rapport à 2007, l'état des dépenses réelles engagées au titre de l'exercice 2007, à hauteur de 1 060 millions d'euros, conduit à nuancer le propos. La dotation pour 2008, en baisse de 3,8 % par rapport à 2007, repose en particulier sur des hypothèses d'économies qui seraient permises par un certain nombre de mesures prises depuis 2006.

**En effet, dans le cadre de la politique de l'emploi, divers dispositifs ont été aménagés depuis 2006 afin de favoriser la sortie de l'allocation.**

– En premier lieu, la montée en charge auprès des bénéficiaires de l'API des contrats d'avenir et des contrats insertion-revenu minimum d'activité, prévus par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, s'est confirmée en 2007.

Le nombre des bénéficiaires de l'API en contrats aidés a été multiplié par sept entre 2005 et 2006, pour s'établir à 4 800 personnes. À la fin de l'année 2006, on comptait donc 8,3 % de bénéficiaires d'une aide à la reprise d'activité. Au 30 avril 2007, on recensait 5 636 bénéficiaires de l'API ayant signé un contrat d'avenir et 890 allocataires ayant signé un contrat insertion-revenu minimum d'activité, soit une progression de 30 % sur les quatre premiers mois de l'année 2007.

– En second lieu, la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux a rénové le dispositif d'intéressement applicable au revenu minimum d'insertion (RMI) qui avait été étendu à l'API en 1998. Le nouveau mécanisme d'intéressement, qui s'applique lorsque l'activité exercée excède 78 heures par mois, permet aux bénéficiaires de l'API de cumuler intégralement leur allocation et leur salaire

pendant les trois premiers mois et se voir allouer, durant les neuf mois suivants, une prime mensuelle forfaitaire de 225 euros. Par ailleurs, pour réduire certains frais liés à la reprise d'activité tels que les transports, l'habillement, ou la garde d'enfants, une prime à l'emploi de 1 000 euros a également été instituée à destination de l'ensemble des allocataires de minima sociaux.

Ces deux dispositifs ne génèrent pas d'économies tangibles dans l'immédiat : ils peuvent au contraire conduire à un surcroît de dépenses pendant la durée du contrat, dans le cas d'une reprise d'activité dans le cadre d'un contrat d'avenir ou d'un contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), sur la base d'une allocation qui était antérieurement inférieure à 440 euros. Par ailleurs, le surcoût généré par le dispositif de la prime de retour à l'emploi est estimé à 108 millions d'euros en 2007. Des économies ne devront en effet être attendues qu'à partir de l'accès de ces publics à un emploi durable.

**Par ailleurs, des améliorations ont été apportées en marge de l'allocation elle-même, afin de favoriser l'accompagnement des familles monoparentales et l'accès aux modes de garde.**

Dans le cadre de la loi du 23 mars 2006, a été mis en place un dispositif facilitant l'accès des allocataires de l'API aux crèches pour les enfants à leur charge, afin de leur permettre une reprise de leur activité professionnelle. Cette mesure est complétée par la poursuite du programme de développement du nombre des places en crèches et une prise en charge spécifique des personnes en fonction de la typologie sociale des familles. Des outils fiscaux soutiennent ce volet : l'augmentation du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de six ans à 50 % des dépenses engagées dans la limite de 2 300 euros de dépenses par enfant permet de réduire le taux d'effort des familles les plus modestes.

Un processus d'insertion est également enclenché par les caisses d'allocations familiales (CAF) avec les bénéficiaires de l'API, à travers l'évaluation personnalisée de la situation des allocataires, la mise en place d'entretiens individuels et collectifs pour les informer sur la nature de la prestation, et les aider à trouver des modes de garde adaptés. Si 29 245 bénéficiaires de l'API ont ainsi été suivis par des travailleurs sociaux en 2006, ces actions demeurent trop ponctuelles. La convention d'objectifs et de gestion signée entre la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'État pour la période 2005-2008 prévoit ainsi le développement d'une offre de services commune à l'ensemble des caisses, et la mise en place de partenariats avec les conseils généraux destinés à l'insertion au même titre que les allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI).

**Enfin, des mesures destinées à encadrer les dépenses au titre de l'allocation de parent isolé (API) ont été prises, et se voient renforcées dans le cadre de la programmation budgétaire pour 2008.**

La loi de finances pour 2007 a entériné le principe de la subsidiarité de l'API, qui s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux nouveaux entrants et depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007 au stock d'allocataires. Ce principe implique que les demandeurs de l'allocation fassent valoir leur droit aux prestations sociales, en particulier l'allocation de soutien familial (ASF) et aux créances relatives aux pensions alimentaires, qui viennent en déduction de l'API. **L'hypothèse d'économie retenue, qui avoisine 142,5 millions d'euros en année pleine, repose sur l'hypothèse que 90 % des postulants demanderont l'allocation de soutien familial (ASF).**

Elle a également procédé à l'alignement du « forfait logement » pris en compte dans les ressources du demandeur de l'API sur les montants forfaitaires applicables au RMI. Cette mesure, également prévue pour le bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) par **l'article 49 du présent projet de loi**, s'inscrit dans une démarche d'harmonisation des règles relatives aux différents minima sociaux : elle aurait permis une économie de 10 millions d'euros en 2007.

À la suite du rapport d'audit de modernisation sur l'allocation de parent isolé, mené par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), et publié en novembre 2006, un plan d'action a été défini, qui doit permettre un renforcement conséquent des outils d'insertion des allocataires de l'API, par le biais de l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) mis en place par la loi du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat. L'effort d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API doit générer des économies liées à l'augmentation du nombre des sorties du dispositif. Elle doit également prévenir le basculement des allocataires de l'API en fin de droits vers le RMI. Toutefois, en l'état, **l'accompagnement à l'insertion des bénéficiaires de l'API devrait mobiliser 10 millions d'euros en 2008.**

Enfin, une démarche de renforcement et d'amélioration des contrôles, lancée dans le cadre du comité national de lutte contre la fraude, est également poursuivie par l'article 69 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, qui doit rendre possible un accès des agents de contrôle aux informations détenues par les banques, les opérateurs de téléphonie et les fournisseurs d'énergie. **Cette extension des possibilités de contrôle doit permettre de réaliser une économie de 22 millions d'euros pour 2008.**

## B.- LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES

Les actions menées dans le domaine de la protection des enfants et des familles représentent environ 20 % des crédits du programme. Elles concernent principalement la thématique de l'adoption et de l'accès aux origines personnelles, la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants, et enfin, la protection juridique des majeurs vulnérables. **Le budget qui leur est consacré représente 250,73 millions d'euros en 2008, soit une progression importante, de 19,3 % par rapport à 2007.**

## 1.– Une vaste réforme du financement des tutelles et des curatelles

Les mesures de tutelle et de curatelle inscrites dans le code civil sont confiées en priorité à la famille, mais lorsqu'elle ne peut en assumer la charge, elles sont déferées à un tiers : les gérants de tutelle, hospitaliers ou privés, et, de plus en plus, l'État. Les mesures de tutelle et de curatelle sont principalement exercées par les associations, en particulier les unions départementales des associations familiales, qui se rémunèrent par prélèvement sur les ressources des personnes protégées, et à titre subsidiaire, par financement de l'État. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) assurent le suivi et le financement des mesures de protection juridique déferées à l'État et exercent le contrôle administratif des organismes tutélaires.

**En 2008, une dotation de 244 millions d'euros doit permettre le financement des services tutélaires, soit 41 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007.**

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits affectés aux mesures de tutelle et de curatelle de l'État, ainsi que du nombre des personnes concernées.

### LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS DEPUIS 2005

(en millions d'euros)

|   | 2005          | 2006       | 2007 (p)   | 2008 (p)   |
|---|---------------|------------|------------|------------|
| Nombre de mesures au 31 décembre        | 195 269       | 212 371    | 230 826    | 249 989    |
| Augmentation nette du nombre de mesures | 16 522        | 17 102     | 18 455     | 19 163     |
| <b>Total des crédits délégués</b>       | <b>161,97</b> | <b>243</b> | <b>203</b> | <b>244</b> |

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

L'alourdissement constaté des charges au titre des mesures de tutelle et de curatelle de l'État est imputable à l'augmentation du nombre des mesures, liée aux évolutions démographiques, en particulier au vieillissement de la population, mais aussi à l'extension des phénomènes de précarité et d'exclusion dans la société. Il est également lié à la revalorisation annuelle de la rémunération applicable aux mesures de tutelle, de 1,8 % en 2007 et de 1 % en 2008. Enfin, l'essentiel des mesures déferées à l'État concerne des mesures à domicile, qui représentent environ 66 % des mesures prises, et dont le coût est plus élevé que pour les mesures en établissement.

La tendance démographique a justifié la mise en œuvre d'une réforme du dispositif, menée par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle prévoit notamment :

- un renforcement des libertés individuelles des personnes protégées, qui passe par la mise en place d'un accompagnement social personnalisé en amont et en aval du dispositif judiciaire, destiné à éviter de placer les personnes sous protection juridique, si l'altération des facultés personnelles n'est pas médicalement avérée. Cet accompagnement social est un préalable nécessaire à la mesure d'accompagnement judiciaire ;

– une harmonisation des conditions de formation et d’expérience professionnelle des intervenants au sein des services tutélaires ;

– une meilleure allocation des ressources publiques, qui passe par un traitement équitable des personnes protégées par la généralisation du système de prélèvement sur ressources des personnes sous mesure de protection, une harmonisation du régime de financement de l’ensemble des mesures, une rémunération des opérateurs en fonction de la prestation délivrée, et surtout une amélioration des mécanismes de financement public.

**En 2009, date de son entrée en vigueur, la réforme devrait générer une économie de 76,7 millions d’euros, tandis qu’elle devrait atteindre 148,1 millions d’euros à l’horizon 2013.** Ces prévisions sont retracées dans le tableau suivant.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS**

(en millions d’euros)

|   | 2008                    | 2009                    |                    | 2013                    |                    |
|---|-------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
|   | Dispositif hors réforme | Dispositif hors réforme | Dispositif réformé | Dispositif hors réforme | Dispositif réformé |
| Compensation de l’État pour les départements      | –                       | –                       | 14,3               | –                       | 46,8               |
| Coûts supportés par l’État                        | 244,5                   | 278,2                   | 190,4              | 399,6                   | 236,0              |
| <b>Total État</b>                                 | <b>252,4</b>            | <b>278,2</b>            | <b>204,7</b>       | <b>399,6</b>            | <b>282,8</b>       |
| <b>Départements</b>                               | <b>28,1</b>             | <b>27,8</b>             | <b>7,4</b>         | <b>27,9</b>             | <b>0,9</b>         |
| <b>Sécurité sociale (CNAF, CNAV, CNAM et MSA)</b> | <b>176,5</b>            | <b>182,0</b>            | <b>197,8</b>       | <b>215,0</b>            | <b>206,0</b>       |
| Autres (dont CDC)                                 | 1,6                     | 1,8                     | 3,1                | 1,7                     | 6,3                |
| <b>Coût total pour les financeurs publics</b>     | <b>458,6</b>            | <b>489,8</b>            | <b>413,0</b>       | <b>644,2</b>            | <b>496</b>         |

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

Toutefois, une réforme du financement de la protection des majeurs a d’ores et déjà été engagée par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l’accueil et à la protection de l’enfance, qui prévoit une expérimentation de nouvelles modalités de financement des mesures de tutelle, par le biais d’une dotation globale de fonctionnement allouée aux départements. Cette expérimentation a été mise en œuvre en 2004 dans 10 départements, étendue à 6 autres en 2006 puis à 11 départements supplémentaires en 2007. Elle sera poursuivie en 2008 et concernera au total 43 départements.

Les résultats de l’expérimentation devaient faire l’objet d’un rapport remis au Parlement : fin 2005, un tel rapport concluait à la pertinence de ce nouveau mode de financement, qui permet d’une part, de rationaliser et d’objectiver l’allocation des ressources grâce à la mise en place d’indicateurs qui tiennent compte notamment de la lourdeur de la prise en charge des mesures gérées par les services tutélaires et, d’autre part, de prendre en considération les spécificités de chaque association et du secteur tutélaire. Ce mode de financement, par dotation globale, sera donc généralisé en 2009 à l’ensemble du territoire.

**Votre Rapporteur spécial observe que la réforme de la protection juridique des majeurs devrait donc permettre de freiner à terme l'évolution des dépenses, sans toutefois stabiliser celles-ci, en raison des tendances démographiques et sociales déjà évoquées.** Il convient toutefois de souligner qu'elle réduira les dépenses des départements à travers le système de la dotation globale qui doit permettre de compenser leurs charges au titre des services tutélaires. En revanche, le poids de la protection juridique des majeurs demeure important pour la sécurité sociale, en particulier à l'horizon 2009, date d'entrée en vigueur de la réforme.

## 2.— Le soutien apporté à la protection de l'enfance et à la politique de l'adoption

La protection de l'enfance relève de la responsabilité partagée des départements et de la justice. L'un de ses axes majeurs consiste dans la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants, qui ont été renforcées par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette loi met en particulier l'accent sur :

– la prévention des difficultés liées aux responsabilités parentales, assurée essentiellement par les services de la protection maternelle et infantile, qui passe par le suivi médical des enfants par des visites tous les trois ans entre trois et quinze ans, et par la mise en place d'un entretien au quatrième mois de grossesse ;

– l'amélioration du dispositif d'alerte et de signalement, à travers la création dans chaque département d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes, et d'un observatoire départemental travaillant en liaison avec l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) ;

– l'amélioration de l'aide aux parents et de la protection des enfants, par le biais de la rénovation des modes de prise en charge des enfants et le développement des formules d'accueil souples ;

– et enfin, la protection des enfants contre les dérives sectaires, en sanctionnant la non-déclaration des naissances, en renforçant celles qui existent en cas de non-respect des vaccinations obligatoires et en durcissant les sanctions pénales en matière de limitation de la publicité des mouvements sectaires.

L'ensemble de ces mesures est financé par la création d'un fonds de financement de la protection de l'enfance au sein de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

**L'État contribue à la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance des enfants, par le biais de la subvention versée au groupement d'intérêt public (GIP) chargé du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), à hauteur de 2,18 millions d'euros en 2008, en quasi-stabilité**

**par rapport à 2007.** La dotation de l'État intervient à parité de celle mobilisée par les départements, sur la base d'une contribution obligatoire proportionnelle au nombre de mineurs recensés sur leur territoire, ce qui devrait porter le budget total du GIP à 4,25 millions d'euros en 2008.

Le GIP est chargé, dans son volet géré par le SNATED, d'une mission d'écoute et de conseil aux mineurs et à leur famille, par le traitement des appels reçus au « 119 ». Sur la base de ces appels, il peut être amené à transmettre des comptes rendus d'appels aux conseils généraux, voire à saisir directement l'autorité judiciaire pour intervention immédiate en cas d'urgence et de gravité de la situation. Il a également, à travers l'ONED, une mission d'observation et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en matière de protection de l'enfance : la loi du 5 mars 2007 a d'ailleurs fait de l'ONED le destinataire des informations statistiques anonymes qui seront centralisées par les observatoires départementaux.

Les effectifs du GIP devraient rester stables en 2008, à hauteur de 53 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Auditionné par votre Rapporteur spécial, le directeur du GIP, M. Paul Durning, a fait état de l'éventualité de la création de trois postes supplémentaires pour 2008, en raison du renforcement des missions de l'ONED et de son appui aux observatoires départementaux prévus par la loi du 5 mars 2007. Ces créations de postes n'ont vraisemblablement pas été obtenues. **Votre Rapporteur spécial restera attentif aux capacités de l'observatoire à faire face à ses nouvelles missions, en particulier avec la mise en place du recensement national anonyme des enfants en danger**, qui rendra sans doute indispensable en 2009 une révision à la hausse des moyens en personnel du GIP. L'activité du GIP est complémentaire des compétences exercées par le Défenseur des enfants, autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect des droits des enfants.

### LE DÉFENSEUR DES ENFANTS

Les crédits du Défenseur des enfants, autorité administrative indépendante instituée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, sont désormais inscrits sur le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* et non plus au budget du Premier Ministre depuis la loi de finances initiale pour 2005. Ils s'élèvent, en 2008, à 2,43 millions d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2007. Les crédits de personnel devraient représenter 1,77 million d'euros, soit 73 % du total des crédits.

Le Défenseur des enfants est investi de quatre missions principales, dont le but commun est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant :

– Il reçoit, analyse et tente de régler les réclamations individuelles des mineurs ou de leurs représentants légaux, ainsi que des membres de leur famille, des services médicaux et sociaux et des associations reconnues d'utilité publique. De juillet 2006 à juin 2007, il a été saisi de 1 300 nouvelles demandes, soit une augmentation de 9 % par rapport à la période précédente. Plus d'un tiers des demandes concernent des difficultés liées au maintien des liens entre les parents et les enfants.

– Il identifie les questions de société et les dysfonctionnements collectifs qui font obstacle à l'application des droits de l'enfant. Son rapport annuel pour 2007 sera par exemple consacré au thème de la souffrance psychique des adolescents.

– Il élabore des propositions de réformes de pratiques ou de textes législatifs, et rend des avis sur les projets et propositions de lois concernant les enfants. Des avis ont ainsi été rendus sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Le Défenseur des enfants est par ailleurs très impliqué dans les réflexions relatives à la création d'un statut de la tierce personne.

– Il met en place des actions de formation et d'information. Des outils, tels que le kit collégien des droits de l'enfant ou l'album des droits de l'enfant, sont proposés aux élèves et enseignants, tandis que des Jeunes Ambassadeurs du Défenseur des enfants, âgés de 18 à 25 ans, sont chargés, depuis février 2007, de renforcer l'information des collégiens sur les droits des enfants.

Pour mener à bien ses missions, le Défenseur des enfants s'appuie sur une équipe de 27 collaborateurs représentant 18 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Une augmentation d'un équivalent temps plein travaillé (ETPT) est proposée en 2008. Il dispose également d'une équipe de correspondants territoriaux, qui ne bénéficient que d'une indemnité forfaitaire représentative de frais. Le nombre de ces correspondants devrait passer de 45 en 2006 à 55 en 2007 et 65 en 2008 pour un objectif de 75 correspondants fin 2009, permettant à ce réseau de relais de proximité de couvrir l'ensemble du territoire.

**Votre Rapporteur spécial a étudié avec Mme Dominique Versini, la Défenseure des enfants, la possibilité d'exonérer de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu les indemnités forfaitaires de ses correspondants territoriaux, à l'instar des règles prévalant pour les délégués territoriaux du Médiateur de la République.** Une disposition législative serait nécessaire à l'adoption d'une telle mesure.

Dans le domaine de l'adoption, l'État cofinance avec les départements des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA), services

spécialisés interdépartementaux pour la préparation d'adoption d'enfants grands ou handicapés. Il finance en outre des actions de formation des bénévoles des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et des lieux d'accueil et de prévention expérimentaux pour les familles adoptives.

Le développement des démarches d'adoption internationale s'appuie sur l'agence française de l'adoption (AFA), créée par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005. Constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) entre l'État et les départements au premier semestre 2006, l'Agence a un rôle d'information et de conseil, ainsi qu'une mission d'intermédiation pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans. Elle hérite ainsi des fonctions de gestion de la mission de l'adoption internationale, qu'elle exerce aux côtés des OAA.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2007, l'Agence avait pris en charge plus de 5 000 dossiers et permis l'adoption de 547 enfants. La montée en charge de l'agence est donc progressive, en raison du délai important – de l'ordre de 18 mois - indispensable pour une adoption.

**Elle sera dotée de 4 millions d'euros en 2008, une dotation identique à 2007, pour des effectifs stabilisés à 35 équivalents temps plein travaillé (ETPT).** Par ailleurs, les départements contribuent au fonctionnement de l'Agence par la valorisation en équivalence salariale du temps consacré par leurs agents, dans leurs fonctions de correspondant départemental, aux missions d'information et de conseil en matière d'adoption internationale : au 31 décembre 2006, 99 personnes réparties dans 88 départements étaient désignées comme correspondant.

**Auditionné par votre Rapporteur spécial, notre collègue Yves Nicolin, président de l'agence française de l'adoption (AFA) a fait part des principales priorités fixées pour 2008 :** le développement des partenariats avec les pays étrangers ainsi que des correspondants de l'agence à l'étranger, qui sont actuellement au nombre de six, l'extension à l'ensemble des départements des correspondants locaux de l'agence, ainsi que l'approfondissement de la collaboration de l'agence avec les OAA. Dans un cadre plus large, des réflexions sont également menées au sein de l'Agence afin de réduire le coût de l'adoption pour les familles, par la déductibilité de certains frais ou l'octroi de prêts à taux zéro, et de favoriser le développement en France de la pédopsychiatrie spécialisée pour les enfants adoptés.

Les subventions aux opérateurs en matière de protection de l'enfance et de promotion de l'adoption sont complétées par une dotation de 500 000 euros destinée au financement d'une part des associations œuvrant dans le secteur de la maltraitance, et d'autre part des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA).

### 3.– Les fonctions d'accompagnement des familles et de soutien parental

Face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents pour assumer leurs responsabilités auprès de leurs enfants, les pouvoirs publics ont défini une politique de soutien à la fonction parentale, axée sur le développement de la médiation familiale et sur l'accompagnement à la scolarité des enfants.

Ainsi, la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a réaffirmé la place de **la médiation familiale**, qui permet notamment aux couples en instance de divorce de déterminer par consensus les modalités de la poursuite de l'exercice de l'autorité parentale. Un protocole de développement de la médiation familiale, institué par une circulaire en date du 27 juillet 2007, prévoit ainsi la mise en place dans chaque département, d'un comité de financeurs d'une part, et d'un comité de coordination destiné à définir l'offre, promouvoir la médiation et procéder à son évaluation d'autre part. La médiation familiale est mise en œuvre par des associations, cofinancées par l'État, le ministère de la justice et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). L'acteur principal de l'essor de la médiation familiale demeure toutefois la CNAF, dont l'une des prestations de service est destinée à ce financement, à hauteur de 6 millions d'euros en 2007. **Ainsi, pour 2008, 2,4 millions d'euros sont prévus sur le budget de l'État dans le cadre de la participation au financement de 213 services de médiation familiale.**

En matière d'**accompagnement à la scolarité**, le dispositif s'appuie sur les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), qui, en marge des actions menées par l'éducation nationale, développent le soutien à la scolarité des élèves, en priorité dans les zones urbaines sensibles et dans les réseaux d'éducation prioritaire. Les contrats, qui prévoient également un meilleur suivi de la scolarité des enfants par les parents, sont financés par l'État, les caisses d'allocations familiales (CAF) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

Enfin, face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents dans l'exercice de leur rôle éducatif, divers dispositifs ont été institués. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance légitime l'intervention du maire auprès des familles de sa commune, en amont de la protection assurée par l'aide sociale à l'enfance.

L'ensemble de ces actions est relayé par **les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)**, qui ont vocation à regrouper l'ensemble des parents, afin de développer une aide mutuelle pour répondre à des difficultés liées tant à l'accueil de l'enfant à la naissance, qu'à la gestion de la petite enfance ou de l'adolescence, à l'exercice de l'autorité parentale et à l'assiduité scolaire des enfants. En 2005, 5 725 actions ont été réalisées dans le cadre des REAAP, et ont concerné 600 000 familles, pour un montant total de 37,9 millions d'euros. L'État a contribué à hauteur de 22 % à ces actions. Il intervient également dans la mise en place au niveau départemental des **Points Info Famille**, destinés à informer et orienter les familles sur l'ensemble des aides,

services, et dispositifs existants : en 2005, 490 Points Info Famille étaient labellisés. **L'ensemble de ces dispositifs bénéficiera de 13,6 millions d'euros en 2008.**

Par ailleurs, l'État subventionne **250 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF)**, chargés de l'information et de l'orientation de publics jeunes sur les questions relatives à la sexualité, des entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), ainsi que de l'accueil et des personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux.

Enfin, pour 2008, **22 maisons des adolescents**, réunissant les dispositifs sanitaires, sociaux, éducatifs et juridiques dont les jeunes peuvent avoir besoin pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, doivent bénéficier de 2,5 millions d'euros.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la répartition des crédits alloués à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS

(en millions d'euros)

|                              | 2006        | 2007      | 2008 (p)  |
|------------------------------|-------------|-----------|-----------|
| Actions déconcentrées        | 14,2        | 23        | 21        |
| Conseil conjugal et familial | 2,5         | 2,5       | 2,5       |
| Médiation familiale          | 2,4         | 2,4       | 2,4       |
| Soutien à la parentalité     | 8,8         | 17,6      | 13,6      |
| Autres actions               | 0,5         | 0,5       | 2,5       |
| <b>Total</b>                 | <b>14,2</b> | <b>23</b> | <b>21</b> |

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

Ces crédits déconcentrés sont complétés par une dotation de 2 millions d'euros, à destination des fédérations nationales associatives intervenant en matière de conseil conjugal et familial, de médiation familiale, en faveur de la petite enfance et de la jeunesse.



## CHAPITRE IV : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE

### I.— UN PROGRAMME SOUMIS À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET EN 2007 ET DONT LA PERFORMANCE DEVRA IMPÉRATIVEMENT ÊTRE ÉVALUÉE

#### A.— UN SUIVI FIN DE L'EXÉCUTION EN 2006, MAIS DES COÛTS COMPLETS QUI SUPPOSENT UNE ANALYSE PLUS APPROFONDIE

Le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les crédits de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail et la garantie de ressources pour les travailleurs handicapés (GRTH) représentent 98 % des crédits ouverts au titre du programme *Handicap et dépendance*. Ceux-ci s'élèvent à 8 124 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 111,6 millions d'euros de crédits de paiement, dont 303,6 millions d'euros ouverts en cours d'année, comme le récapitule le tableau suivant.

#### MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME *HANDICAP ET DÉPENDANCE* EN 2006

*(en euros)*

|  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement  |
|--|----------------------------|----------------------|
| Crédits ouverts en LFI                       | 7 820 426 011              | 7 807 948 011        |
| Abondement par fonds de concours             | 11 324 271                 | 11 324 271           |
| Annulation par décret d'avance               | -13 764 201                | -13 764 201          |
| Annulation par décret de transfert           | -1 217 512                 | -1 217 512           |
| Annulation par décret de virement            | -22 500 000                | -22 500 000          |
| Reports de rattachement de fonds de concours | 329 778 636                | 329 778 636          |
| <b>Total</b>                                 | <b>8 124 047 205</b>       | <b>8 111 569 205</b> |

*Source : rapport annuel de performances*

#### 1.— Une ventilation précise des mouvements de crédits, une exécution globalement claire

La présentation de l'exécution peut être citée en modèle : en effet, elle procède à la reventilation par action des mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, ce qui permet d'obtenir un suivi fin de l'exécution budgétaire.

**S'agissant de l'action relative à l'évaluation et à l'orientation personnalisée des personnes handicapées**, qui finance le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) créées par la loi du 11 février 2005, le tableau suivant retrace les mouvements qui ont affecté les crédits ouverts en 2006, ainsi que leur exécution.

**MOUVEMENTS ET EXÉCUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉVALUATION ET À L'ORIENTATION PERSONNALISÉE DES PERSONNES HANDICAPÉES EN 2006**

*(en euros)*

|  | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| Crédits ouverts en LFI   | 9 780 542                         | 9 282 250                  |
| Crédits ouverts LFI + reventilation des crédits de l'amendement « plan banlieues » | 14 335 970                        | 14 335 970                 |
| Reports de fonds de concours CNSA  | 27 930 000                        | 27 930 000                 |
| <b>Total des crédits ouverts</b>   | <b>42 265 970</b>                 | <b>42 265 970</b>          |
| Exécution  | 37 805 706                        | 31 600 652                 |

Source : rapport annuel de performances

Des erreurs d'imputation budgétaire sont à signaler, qui expliquent les approximations existantes concernant le montant des crédits finaux : l'écart entre prévision et consommation est à mettre au compte du retard dans la conclusion de conventions entre les MDPH et l'État, d'où une demande de report de crédits de 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement sur 2007.

**L'action *Incitation à l'activité professionnelle*** a pour sa part financé, pour un montant total de 2 153,6 millions d'euros en 2006, les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), ainsi que la garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH) que ces établissements sont chargés de reverser.

Le tableau suivant retrace les mouvements de crédits intervenus, ainsi que l'exécution budgétaire en 2006.

**MOUVEMENTS ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE EN 2006**

*(en euros)*

|  | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|----------------------------|
| Crédits ouverts en LFI   | 2 229 570 000              |
| Crédits LF I+ reventilation des crédits de l'amendement « plan banlieues »   | 2 202 870 000              |
| Reports de crédits   | 25 360 000                 |
| Reports de fonds de concours   | 10 024 000                 |
| Transfert vers l'action <i>Soutien en faveur des familles monoparentales</i> | -21 500 000                |
| Fongibilité au profit de l'action <i>Ressources d'existence (AAH)</i>        | -51 500 000                |
| <b>Total des crédits ouverts</b>   | <b>2 165 254 000</b>       |
| <i>dont ESAT</i>   | <i>1 261 190 000</i>       |
| <i>dont GRTH</i>   | <i>904 060 000</i>         |
| <b>Exécution</b>   | <b>2 153 601 248</b>       |
| <i>dont ESAT</i>   | <i>1 263 405 888</i>       |
| <i>dont GRTH</i>   | <i>890 195 360</i>         |

Source : rapport annuel de performances

Concernant les ESAT, le léger surcroît de dépense a été financé par la mise en œuvre au plan local de la fongibilité au sein du programme ; en revanche, concernant la GRTH, aucune information ne permet de justifier une moindre dépense pourtant beaucoup plus importante, de l'ordre de 13,9 millions d'euros.

Concernant l'action *Ressources d'existence*, le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits consacrés aux ressources d'existence, intervenus en cours d'année.

**MOUVEMENTS DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RESSOURCES D'EXISTENCE**

(en euros)

|  | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|----------------------------|
| Crédits ouverts en LFI                                     | 5 491 495 153              |
| Décret d'avance  | -13 764 201                |
| Mouvements de fongibilité interne des crédits              | 55 500 000                 |
| <b>Total des crédits ouverts</b>                           | <b>5 533 230 952</b>       |
| <i>dont subvention au fonds spécial d'invalidité (FSI)</i> | <i>299 850 000</i>         |
| <i>dont AAH</i>  | <i>5 229 372 000</i>       |

Source : rapport annuel de performances

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente l'essentiel des crédits de l'action : le tableau suivant retrace l'exécution des crédits qui lui sont consacrés.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DESTINÉS AU FINANCEMENT  
DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS EN 2006**

(en euros)

|                                     | <b>Crédits de paiement</b> |
|-------------------------------------|----------------------------|
| Crédits ouverts                     | <i>5 229 372 000</i>       |
| Exécution des crédits               | 5 222 720 000              |
| Crédits ouverts – crédits consommés | 6 652 000                  |

Source : rapport annuel de performances

Le solde positif dégagé, soit 6,65 millions d'euros, contribue au remboursement d'une partie des avances consenties par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). En effet, l'endettement de l'État vis-à-vis de la CNAF au titre de l'AAH atteint 84,153 millions d'euros au 31 décembre 2006.

**L'action *Personnes âgées***, qui finance principalement les travaux de modernisation, de mise aux normes, de sécurité et d'humanisation des établissements pour personnes âgées, a fait l'objet en 2006 d'une sous-consommation de ses crédits de l'ordre de 18,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 23,7 millions d'euros en crédits de paiement concernant précisément les subventions aux établissements.

**MOUVEMENTS ET EXÉCUTION DES CRÉDITS RELATIFS AUX PERSONNES ÂGÉES**

(en euros)

|  | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| Crédits ouverts en LFI   | 18 339 477                        | 11 300 471                 |
| Crédits LFI + reventilation des crédits de l'amendement « plan banlieues »       | 15 671 095                        | 6 069 095                  |
| Reports de fonds de concours   | 38 497 595                        | 38 497 595                 |
| Fongibilité interne au programme   | 31 847 478                        | 64 164 425                 |
| <b>Total des crédits ouverts</b>   | <b>85 545 083</b>                 | <b>64 164 425</b>          |
| <i>dont subventions d'investissement aux établissements pour personnes âgées</i> | <i>84 300 000</i>                 | <i>63 000 000</i>          |
| <b>Exécution</b>   | <b>66 667 471</b>                 | <b>40 454 061</b>          |
| <i>dont subventions d'investissement aux établissements pour personnes âgées</i> | <i>58 798 832</i>                 | <i>37 390 288</i>          |

Source : rapport annuel de performances

Les crédits non consommés devraient faire l'objet d'un report sur 2007.

**Enfin, s'agissant du pilotage du programme**, après reventilation des crédits de l'amendement « plan banlieues » et suite à la fongibilité interne vers d'autres actions du programme, les crédits ouverts pour financer les associations intervenant en faveur des personnes handicapées, ainsi que les Centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI) et les Centres d'informations pour la surdité (CIS), atteignent 6,3 millions d'euros, contre 3,5 millions d'euros de crédits de paiement initiaux. L'exécution fait état d'une consommation des crédits à hauteur de 6,2 millions d'euros.

2.– Une exécution beaucoup moins claire concernant la compensation des conséquences du handicap

Sur 62,7 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale :

- un peu plus de 13 millions d'euros ont constitué la subvention aux instituts nationaux pour jeunes déficients sensoriels ;

- le fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées a bénéficié de 1,2 million d'euros, auxquels se sont ajoutés 25 millions d'euros au titre de reports de fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui n'ont pas été consommés et seront donc reportés sur 2007 ;

- l'exécution du reste des crédits, qui finance les services d'auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées, les futurs fonds de compensation, et les subventions aux établissements pour personnes handicapées, est présentée dans le tableau suivant.

**MOUVEMENTS ET EXÉCUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ACTION  
COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP EN 2006**

*(en euros)*

|  | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| Crédits ouverts en LFI   | 53 213 311                        | 48 473 593                 |
| Crédits LFI + reventilation des crédits de l'amendement « plan banlieues » | 75 188 843                        | 73 312 843                 |
| Report de fonds de concours  | 242 220 210                       | 242 220 210                |
| Décret de virement   | -1 000 000                        | -1 000 000                 |
| Fongibilité interne au programme   | -60 508 878                       | -48 259 135                |
| <b>Total crédits ouverts</b>   | <b>255 900 175</b>                | <b>266 273 918</b>         |
| Exécution  | nc                                | 143 910 000                |

*Source : rapport annuel de performances*

Le montant total des crédits non consommés devrait donc s'établir à 122,36 millions d'euros. Or, les informations communiquées font état d'une sous-consommation des crédits de près de 160 millions d'euros en matière d'auxiliaires de vie, en lien avec la mise en place progressive de la prestation de compensation, et de 5,25 millions d'euros sur les subventions d'investissement aux établissements pour enfants et adultes handicapés, crédits qui devraient dès lors faire l'objet d'une demande de report sur 2007.

Il est en l'état impossible de rendre compte des chiffres avancés.

*Préconisation* : La sous-consommation des crédits disponibles, et les demandes de reports de crédit que celle-ci emporte, doivent faire l'objet d'une justification qui permette de rendre compte de l'exécution budgétaire effective.

### 3.– Des exigences de rigueur qui ne sont pas remplies à ce stade

Certains éléments de la présentation de l'exécution souffrent d'un manque patent de clarté et de précision, compréhensible pour une première année d'application de la nouvelle méthodologie de l'exécution budgétaire. Ainsi :

– les reports de crédits sur l'ensemble du programme atteignent 193,4 millions d'euros. Or, après passage en revue des demandes de reports de crédits au titre de chacune des actions, ce montant devrait atteindre près de 199 millions d'euros. La difficulté à retracer le montant des crédits à reporter nuit à la lisibilité de l'exécution et surtout, à la qualité de la prévision : en effet, seul apparaît clairement au sein du rapport annuel de performances le montant consolidé des reports de crédits de paiement. Il est donc très difficile d'évaluer les dispositifs qui ont fait l'objet d'un surdimensionnement initial ou qui ont bénéficié en cours d'année d'abondements supérieurs à leurs besoins.

*Préconisation* : L'identification précise des crédits de reports demandés devra être effectuée à l'avenir. Cette identification est un préalable à l'évaluation de la prévision, de l'exécution, mais également des besoins qui seront ceux de l'année suivante.

– D’autre part, l’analyse en coûts complets du programme met à jour un montant élevé de charges à payer, de l’ordre de 485,9 millions d’euros, dont 407,4 millions d’euros vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, imputables en totalité à l’action *Ressources d’existence*, puisqu’elles renvoient au financement de l’allocation aux adultes handicapés (AAH). En effet, les coûts directs sur cette action s’établissent à 6 029 millions d’euros, tandis que les dépenses à ce titre en 2006 se sont élevées à 5 529 millions d’euros. Or, la justification au premier euro au titre de l’action indique une dette de l’État vis-à-vis de la CNAF qui s’élèverait à 84 millions d’euros. Force est de constater que les éléments d’explication quant à la composition réelle de ces charges à payer sont inexistantes.

*Préconisation* : L’analyse des coûts complets par action de politique publique, élément essentiel à l’information du Parlement, doit être approfondie et clarifiée, particulièrement concernant les charges à payer qui pèsent sur les actions du programme. Faute d’un enrichissement suffisant de cette partie du rapport annuel de performances, les éléments d’information continueront à faire l’objet de toutes les sollicitudes des rapporteurs spéciaux, à travers les questionnaires budgétaires adressés aux services ministériels chaque année.

#### B.– UN PROGRAMME LIVRÉ AUX ALÉAS DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2007

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007 s’établissaient à 8 006,88 millions d’euros d’autorisations d’engagement et à 7 986,88 millions d’euros de crédits de paiement au titre du programme *Handicap et dépendance*. Au total, ce sont plus de 8 159 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 8 172 millions d’euros de crédits de paiement qui ont été ouverts à la date du 1<sup>er</sup> novembre 2007. Le tableau suivant récapitule les mouvements de crédits intervenus en cours d’exercice.

##### MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN GESTION

(en millions d’euros)

|                                  | Autorisations d’engagement | Crédits de paiement |
|----------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Crédits ouverts en LFI           | 8 006,88                   | 7 986,88            |
| Report de crédits                | 156,11                     | 182,11              |
|                                  | 11,32                      | 11,32               |
| Décret d’avance                  | -6,76                      | -1,65               |
| Transfert de crédits             | -8,32                      | -6,27               |
| <b>Total des crédits ouverts</b> | <b>8 159,23</b>            | <b>8 172,39</b>     |

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

La réserve de précaution appliquée au programme pour 2007 s’élève à 340,32 millions d’euros pour les autorisations d’engagement et à 344,43 millions d’euros pour les crédits de paiement, soit environ 4,3 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. **Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial par la direction générale de l’action sociale, cette réserve n’aurait pas vocation à être levée avant la fin de l’exercice**, alors que la consommation des crédits était estimée à 92 % pour les autorisations d’engagement et à 72 % pour les crédits de paiement au 1<sup>er</sup> septembre 2007.

Les crédits du programme demeurent livrés aux aléas de la régulation budgétaire, en particulier eu égard au niveau de la réserve de précaution et des incertitudes quant à sa levée éventuelle. Le financement des programmes d'investissement inscrits dans le cadre des contrats de plan État-Région est donc mis en danger : cette dotation vise en effet à permettre la restructuration d'un certain nombre d'établissements pour l'accueil des personnes âgées dépendantes. **Votre Rapporteur spécial juge essentiel que les crédits d'investissement ne fassent pas l'objet de gels en cours d'année, au risque d'hypothéquer des projets qui nécessitent une préparation importante et s'inscrivent dans une démarche partenariale.**

#### C.- DES RÉFORMES IMPORTANTES QUI ONT RENDU DIFFICILE LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Le volet performance du programme *Handicap et dépendance* est peu renseigné en 2006. En effet, sur 7 objectifs et 12 indicateurs, seuls 4 indicateurs sont renseignés, alors que le projet annuel de performances pour 2007 renonce à 5 indicateurs. **Toutefois, votre Rapporteur spécial considère que les nombreux changements intervenus en matière de politique en faveur des personnes handicapées expliquent une évaluation de la performance relativement indigente** : en effet, les textes d'application 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 n'ont permis la constitution des nouvelles instances dans ce domaine qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006. C'est pourquoi des résultats effectifs des indicateurs ne peuvent raisonnablement être attendus avant la fin de l'année 2007.

Pour 2008, les 6 objectifs et les 9 indicateurs associés s'inscrivent dans la stabilité par rapport à 2007.

On peut toutefois d'ores et déjà souligner que la construction de certains indicateurs répond pleinement aux exigences d'une bonne évaluation de la performance.

C'est le cas de la mesure des « *taux d'appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les personnes âgées* », dont l'efficacité est indéniable. On regrettera toutefois que pour 2008, les données restent parcellaires : en effet, aucune prévision actualisée n'est renseignée, en raison de l'absence d'un numéro national d'accueil téléphonique, qui reste pour le moment restreint à la plateforme d'Ile-de-France. **Votre Rapporteur spécial juge qu'il conviendra de pallier rapidement ces insuffisances.**

Est également satisfaisante la construction des indicateurs relatifs d'une part à la « *proportion d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés percevant une rémunération d'activité* », et d'autre part, à la « *part de la rémunération directe versée aux travailleurs employés en ESAT par rapport au SMIC* ».

Enfin, les indicateurs relatifs au « *délai moyen de traitement des dossiers* » par les maisons départementales des personnes handicapées et au « *délai moyen de réalisation des mesures décidées par la commission des droits et de l'autonomie* » des personnes handicapées sont exemplaires d'une démarche résolue d'évaluation de la performance de ces nouveaux acteurs de la politique du handicap. En l'état, toutefois, les informations quant à la réalisation s'avérant indisponibles, il est impossible de procéder à une évaluation proprement dite de l'efficacité de ces dispositifs.

Le caractère récent de la réforme de la politique du handicap, mise en œuvre par la loi du 11 février, explique l'indisponibilité des informations pour la période passée. **Votre Rapporteur spécial demeurera néanmoins attentif aux premiers résultats relatifs à la performance des dispositifs soumis à l'évaluation, qui devront être disponibles dès 2008.**

## II.- UN BUDGET POUR 2008 QUI CONSACRE LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005

La politique de l'État en faveur du handicap et de la dépendance sera dotée pour 2008 de 8 120,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 8 105 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression respectivement de 1,4 % et de 1,5 %.

Elle représente 67,3 % des crédits mobilisés sur l'ensemble de la mission *Solidarité, intégration et égalité des chances*.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des crédits par action.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *HANDICAP ET DÉPENDANCE*

(en millions d'euros)

|   | Autorisations d'engagement |                 |                  | Crédits de paiement |                 |                  |
|---|----------------------------|-----------------|------------------|---------------------|-----------------|------------------|
|   | 2007                       | 2008 (p)        | Évolution (en %) | 2007                | 2008 (p)        | Évolution (en %) |
| Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées | 14,67                      | 14,1            | -3,9             | 14,67               | 14,1            | -3,9             |
| Incitation à l'activité professionnelle                           | 2 272,3                    | 2 343,16        | +3,1             | 2 272,3             | 2 343,16        | +3,1             |
| Ressources d'existence  | 5 604,01                   | 5 718           | +2               | 5 604,01            | 5 718           | +2               |
| Compensation des conséquences du handicap                         | 92,39                      | 22,42           | -75,7            | 85,73               | 15,75           | -81,6            |
| Personnes âgées   | 17,88                      | 17              | -4,9             | 4,55                | 8               | +76              |
| Pilotage du programme   | 5,62                       | 6               | +6,7             | 5,62                | 6               | +6,7             |
| <b>Total</b>  | <b>8 006,88</b>            | <b>8 120,67</b> | <b>+1,4</b>      | <b>7 986,88</b>     | <b>8 105,01</b> | <b>+1,5</b>      |

Source : projet annuel de performances

## A.- LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES, ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

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 a réformé en profondeur l'architecture institutionnelle de la politique du handicap en France, à travers la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) installées en leur sein. Constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public entre l'État, les départements et les caisses de protection sociale, les MDPH sont chargées d'offrir un accès unifié aux droits et prestations des personnes handicapées, sur la base d'une évaluation personnalisée des besoins et des capacités des intéressés. La réponse apportée prend la forme d'un plan personnalisé de compensation qui sert de base aux décisions que prendra la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

En effet, cette dernière se prononce sur l'orientation et les mesures d'intégration scolaire, professionnelle et sociale, la désignation des établissements ou services en mesure d'accueillir la personne, l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation pour enfants handicapés et de la carte d'invalidité ou de priorité. Elle hérite ainsi des compétences auparavant exercées par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) pour les adultes et les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) pour les enfants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, 98 % des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) étaient créées ; en revanche, leur montée en charge a nécessité des délais plus longs.

L'État a contribué à l'installation et au fonctionnement des MDPH pour un montant total de 175 millions d'euros. Cette participation s'est élevée à 50 millions d'euros en 2005, répartis sur la base de critères démographiques et fiscaux.

En 2006, la dotation initiale de l'État, de 13,8 millions d'euros pour le fonctionnement des MDPH, a été complétée par une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros, destinée à résoudre les difficultés particulières rencontrées par certaines MDPH pour le traitement du stock de dossiers en instance, mais également de l'insuffisance des crédits pour la rémunération des personnels temporaires ou pour la numérisation des dossiers COTOREP. D'autre part, 7,6 millions d'euros ont été ouverts pour le fonctionnement des anciennes COTOREP et CDES.

En 2007, la contribution de l'État, de 13,8 millions d'euros, a été complétée par des crédits supplémentaires à hauteur de 8,5 millions d'euros pour répondre aux besoins manifestes en matière de personnels, et **pour 2008, la**

**dotation initiale devrait s'établir à 14,1 millions d'euros**, soit l'équivalent du montant forfaitaire annuel qui était alloué précédemment pour le fonctionnement de chacun des sites pour la vie autonome. **Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le niveau de cette dotation, qui s'est avéré insuffisant depuis 2005 en raison de la montée en charge progressive des MDPH.** Or, pour 2008, la dotation de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui s'élevait à 20 millions d'euros pour 2007, devrait s'établir à 30 millions d'euros pour 2008, témoignant des besoins encore importants qui sont ceux des MDPH.

Situées au cœur de leurs démarches pour faire valoir leurs droits, les MDPH et les CDAPH créées par la loi du 11 février 2005, ont fait naître de très fortes attentes chez les personnes handicapées et leurs associations représentatives. Les difficultés de fonctionnement et de montée en charge rencontrées suscitent aujourd'hui leur impatience. Ainsi, le délégué interministériel aux personnes handicapées, M. Patrick Gohet, auditionné par votre Rapporteur spécial, lui a fait part des principales critiques formulées à l'encontre de la nouvelle architecture institutionnelle en matière de politique du handicap : elles concernent en particulier les défaillances dans l'accueil, des évaluations jugées encore trop médicales et administratives, mais également des délais de traitement des demandes trop longs et ne respectant pas le délai maximum de quatre mois imposé par la loi du 11 février 2005. Enfin, a également été mise en cause la faiblesse du suivi de la compensation, de l'accompagnement et de la médiation. Le rapport rendu par le délégué interministériel en août 2007 fait état de ces difficultés, et en rend compte essentiellement par l'instabilité des personnels des MDPH, qui disposent en effet d'un droit de retour au titre de leur mise à disposition des maisons départementales.

La stabilisation de ces personnels est une condition indispensable à la montée en charge des maisons départementales, et à la mise en place d'un accueil et d'une réponse satisfaisants pour les personnes handicapées : dès lors, **votre Rapporteur spécial recommande une limitation des possibilités du droit au retour pour les personnels concernés, qui doit être compensé par une véritable garantie quant aux possibilités de carrière qui leur seraient offertes.**

## B.- LES RESSOURCES D'EXISTENCE

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 opère une distinction entre la compensation des surcoûts de la vie quotidienne, qui ont vocation à être pris en charge par la prestation de compensation du handicap (PCH) nouvellement créée, et le revenu d'existence stricto sensu.

Ce dernier est constitué par l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui, en tant que minimum social, est une allocation subsidiaire par rapport aux avantages d'invalidité ou de vieillesse, qui doivent en conséquence être sollicités en priorité par rapport à l'AAH. Elle est également soumise à une condition de ressources dans la limite d'un plafond, égal à 7 455,24 euros pour une personne seule au 31 juillet 2007.

En 2007, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) bénéficiait à 807 300 personnes, dont 69 % qui présentent un taux d'incapacité de 80 % et 31 % dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. Dans ce dernier cas, le droit à l'AAH ne sera ouvert que si l'intéressé n'a pas occupé d'emploi depuis une durée d'un an et connaît une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi compte tenu de son handicap.

La loi du 11 février 2005 a également confié aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, au sein des maisons départementales des personnes handicapées, la mission de décider de l'attribution de l'allocation ainsi que de ses compléments.

Car la loi a également institué une **garantie de ressources pour les personnes handicapées (GRPH)**, destinée à compléter les ressources des personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler. Elle repose sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH), assortie d'un **complément de ressources spécifique**, qui porte le montant total de ressources de solidarité des bénéficiaires à 80 % du SMIC net. D'autre part, les personnes qui ne sont pas reconnues dans l'impossibilité de travailler, mais qui se trouvent sans emploi, peuvent bénéficier de **la majoration pour la vie autonome**, destinée à favoriser leur autonomie par l'accès à un logement indépendant.

Cette dernière représente en 2006 une dépense de 136 millions d'euros et bénéficiait à 115 013 personnes au 31 décembre, soit une diminution de 10 % en une année, liée au fait que la majoration a été attribuée dès l'entrée en vigueur de la réforme en juillet 2005, en lieu et place de l'ancien complément d'AAH. Depuis, un certain nombre de ses bénéficiaires ont demandé leur basculement sur le complément de ressources spécifique, qui requiert une instruction médicale de la part des commissions des droits et de l'autonomie. **La dépense au titre de la majoration pour la vie autonome devrait s'établir à 147 millions d'euros en 2007 et à 157 millions d'euros en 2008.**

Le tableau suivant récapitule l'évolution des dépenses relatives à l'AAH.

#### DÉPENSES RELATIVES À L'AAH ET À SES COMPLÉMENTS

(en millions d'euros)

|  | Montant         |
|--|-----------------|
| LFI 2005                                 | 4 864,68        |
| LFV 2005                                 | 77,71           |
| <b>Total des crédits ouverts en 2005</b> | <b>4 924,4</b>  |
| LFI 2006                                 | 5 186,87        |
| Mouvements de crédits en gestion         | 42,5            |
| <b>Total des crédits ouverts en 2006</b> | <b>5 229,72</b> |
| <b>LFI 2007</b>                          | <b>5 304,01</b> |
| <b>PLF 2008</b>                          | <b>5 410</b>    |

Source : direction générale de l'action sociale

L'évolution des dépenses observée en 2007 est principalement liée :

– aux nouveaux compléments de ressources de l'AAH, le complément de ressources pour les personnes handicapées et la majoration pour la vie autonome, s'élevant respectivement à 166,51 euros et 101,80 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2005, et qui s'établissent à un niveau supérieur à l'ancien complément d'AAH, puisque ce dernier s'établit à 97,64 euros mensuels à la même date ;

– à la croissance du nombre des bénéficiaires, malgré un infléchissement constaté depuis 2005 ;

– et enfin, à la proportion importante, de 69 %, des allocataires percevant une AAH à taux plein, ce qui témoigne de la faiblesse des ressources propres des intéressés, mais également de la non prise en compte de l'ensemble des ressources pour le calcul de l'AAH. En effet, une partie des revenus d'activité tirés de l'activité professionnelle en milieu ordinaire n'est pas prise en compte, et cela, de façon pérenne, contrairement aux règles qui prévalent s'agissant du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) où le cumul n'est possible que pour une durée d'un an. Par ailleurs, les ressources prises en compte pour le calcul de l'AAH sont préalablement abattues de 10 % et 20 %, et le cas échéant, d'un abattement spécifique aux personnes âgées et aux personnes invalides.

**Pour 2008, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et ses compléments représentent une dépense prévisionnelle de 5 410 millions d'euros, soit 66,7 % de l'ensemble des crédits du programme *Handicap et dépendance*.**

Les prévisions reposent sur l'hypothèse d'une progression de 0,5 % du nombre des bénéficiaires, qui s'établirait à 811 300 personnes en 2008. Le coût moyen de l'allocation et des compléments versés, évalué à 557 euros pour 2007, augmenterait en 2008, en raison des revalorisations successives de l'allocation et des compléments, la première de 1,1 % au début de l'année, puis la seconde de 1 % au 1<sup>er</sup> septembre 2008.

Par ailleurs, le montant moyen mensuel de l'allocation tient compte du coût des réformes engagées en 2007, en particulier :

– de l'aide accordée à l'employeur qui souscrit un contrat d'avenir ou un contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) avec un allocataire de l'AAH ;

– de l'ouverture des compléments d'AAH aux bénéficiaires du fonds spécial d'invalidité ;

– et enfin, d'un meilleur cumul entre la rémunération garantie versée en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) et l'AAH.

Le tableau suivant présente les projections effectuées pour fixer l'objectif des dépenses pour 2008.

**PROJECTIONS RELATIVES À L'AAH**

(en euros)

|                                 | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007 (p) | 2008 (p) |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Nombre moyen de bénéficiaires   | 760 900 | 778 900 | 793 886 | 802 200 | 807 300  | 811 300  |
| Montant mensuel de l'allocation | 495     | 512     | 523     | 542     | 557      | 562      |

Source : projet annuel de performances

Le tendancier de 5 470 millions d'euros issu de ces projections est infléchi par des prévisions d'économies de l'ordre de 60 millions d'euros. Elles sont en grande partie inspirées des conclusions formulées par le rapport d'audit de modernisation consacré à l'AAH et publié en avril 2006, qui préconisait en particulier un renforcement des contrôles en matière d'attribution et de suivi des bénéficiaires de l'AAH. Ainsi, le renforcement des contrôles relatifs à la subsidiarité de l'AAH par les organismes payeurs doit générer une moindre dépense.

Par ailleurs, des économies devraient être induites par des mesures d'amélioration de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'AAH, également prises en application des préconisations de la mission d'audit de modernisation : elles passent notamment par un entretien d'évaluation systématique des capacités professionnelles des demandeurs qui est expérimenté dans cinq départements depuis la mi-2007. Une convention de cotraitance ANPE-Cap Emploi a été signée afin de prendre en compte la problématique des personnes handicapées les plus éloignées de l'emploi. Enfin, les bénéficiaires de l'AAH doivent être davantage intégrés à la définition de la politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés. Des indicateurs spécifiques au retour à l'emploi durable pour ces allocataires figurent d'ailleurs désormais dans le volet performance du programme *Handicap et dépendance*.

Les avantages d'invalidité ou de vieillesse doivent être sollicités en priorité à l'AAH ; ils peuvent le cas échéant être cumulés avec cette dernière, lorsqu'ils se révèlent inférieurs à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). C'est le cas en particulier pour **l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, qui est une prestation différentielle non contributive servie en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse, aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers.

Elle vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale de telle sorte que le montant cumulé de la pension d'invalidité, des ressources personnelles du demandeur et de l'allocation supplémentaire soit égal à un montant annuel fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2007 à 7 635,53 euros pour un célibataire et 13 374,16 euros pour un couple.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses au titre de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

**DÉPENSES RELATIVES À L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ**

(en millions d'euros)

|          | 2005   | 2006   | 2007 |
|----------|--------|--------|------|
| LFI      | 299,62 | 304,62 | 300  |
| Dépenses | 296    | 303,43 |      |

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

**Pour 2008, 308 millions d'euros sont demandés pour le financement de l'allocation par le fonds spécial d'invalidité (FSI), sur la base du nombre prévisionnel des bénéficiaires, qui serait de l'ordre de 118 000, et des revalorisations prévues de l'allocation.**

\*  
\* \*

**Votre Rapporteur spécial souligne enfin l'apurement de la dette enregistrée au 31 décembre 2006 au titre de l'allocation aux adultes handicapés : il porte sur 92 millions d'euros, qui sont partie intégrante des 5,1 milliards d'euros versés pour solder la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale au début du mois d'octobre 2007. Il conviendra, au même titre que pour l'allocation de parent isolé (API), de surveiller l'éventuelle subsistance d'une dette au titre de l'année 2007. En raison de l'impact attendu des mesures d'économies sur l'AAH pour 2008, la prévision budgétaire peut être considérée comme étant sincère. Votre Rapporteur spécial demeurera toutefois attentif aux éventuelles insuffisances qui seraient susceptibles de naître en cours d'exercice.**

Il faut cependant préciser que le plan d'apurement ne comprend pas la dette relative à l'allocation supplémentaire d'invalidité, qui est estimée à 122 millions d'euros au 31 décembre 2006.

Le tableau suivant retrace l'évolution des besoins constatés au titre de cette allocation.

**DETTE AU TITRE DE L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ**

(en millions d'euros)

|  | 2005            | 2006                  |                 |               |                 |
|--|-----------------|-----------------------|-----------------|---------------|-----------------|
|  | Dettes cumulées | Coût réel des mesures | Crédits ouverts | Insuffisances | Dettes cumulées |
| Allocation supplémentaire d'invalidité | -119            | 303                   | 300             | -4            | -122            |

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

Il est urgent que cette dette soit soldée : elle dépasse en effet le montant cumulé des insuffisances constatées au titre de l'AAH, et aucune raison ne permet de justifier l'apurement de la dette au titre d'une allocation plutôt qu'une autre. **L'effort de sincérité budgétaire doit donc être poursuivi.**

## C.– L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Le taux de chômage des personnes handicapées est aujourd'hui quatre fois supérieur à celui de la population active valide. C'est dire l'importance que revêt la politique d'intégration professionnelle de ces personnes, qui est l'un des axes prioritaires de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Celle-ci pose en effet le principe d'une priorité donnée, dans la mesure du possible, au travail en milieu ordinaire. C'est pourquoi elle requiert la mobilisation de l'ensemble des acteurs - partenaires sociaux, entreprises, fonction publique – afin de favoriser le recrutement des personnes handicapées, l'aménagement de leur poste et de leur milieu de travail, tout en sanctionnant les entreprises et les fonctions publiques qui ne feraient pas d'effort en direction de l'emploi de ces personnes. La loi suppose également la mise en place d'authentiques parcours d'insertion des personnes handicapées, afin de leur permettre l'accès à un emploi durable en milieu ordinaire.

Le secteur protégé constitue néanmoins le milieu optimal pour l'activité de certains travailleurs handicapés. La loi du 11 février 2005 a mis en place des mesures de dynamisation du secteur protégé, afin que celui-ci se donne le plus possible comme un point de passage vers le milieu ouvert. C'est le sens de la transformation des ateliers protégés en entreprises adaptées. Par ailleurs, les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ont vu leur financement modifié avec la généralisation de l'aide au poste et l'incitation à la progressivité de la rémunération des travailleurs concernés. De nouvelles possibilités ouvertes aux travailleurs handicapés de ces ESAT, leur permettant d'expérimenter le travail en milieu ouvert, contribue également à l'objectif de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

**Les dépenses relatives à l'incitation à l'activité professionnelle des personnes handicapées, qui représentent 28,9 % des crédits du programme *Handicap et dépendance*, s'établiraient à 2 343,3 millions d'euros en 2008, soit une progression de 3,1 % par rapport à 2007.**

### 1.– Le renforcement des structures d'aide par le travail

**Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) qui se sont substitués aux centres d'aide par le travail (CAT) en application de la loi du 11 février 2005, sont des établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), et quelle que soit la nature de leur handicap et à partir de l'âge de 20 ans, des adultes handicapés ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire.**

Les ESAT ont une activité de production, créatrice de valeur ajoutée, redistribuée aux travailleurs sous forme de rémunération, mais ont également une vocation médico-sociale et éducative, dans la mesure où ils rendent la personne handicapée plus autonome et responsable, et donc, plus apte à assurer une activité, par des actions de soutien personnalisées et individualisées.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses relatives aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) depuis 2005.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES PLACES EN ESAT

(en millions d'euros)

|  | 2005  | 2006           | 2007           | 2008 (p)       |
|--|---|----------------|----------------|----------------|
| Nombre de places                         | 107 811   | 110 311        | 112 811        | 114 811        |
| dont places nouvelles                    | 3 000   | 2 500          | 2 500          | 2 000          |
| Coût annuel moyen d'une place (en euros) | 11 026  | 11 458         | 11 596         | 11 698         |
| Structure du coût                        | 76,3 % : dépenses de personnel / 23,7 % : autres dépenses de fonctionnement |                |                |                |
| <b>Crédits attribués</b>                 | <b>n.c</b>  | <b>1 249,6</b> | <b>1 293,8</b> | <b>1 331,4</b> |

Source : projet annuel de performances

**L'année 2008 s'inscrit dans le prolongement de l'effort fourni ces trois dernières années, dans le cadre du plan de création de places pour la période 2005-2007, avec 8 000 places nouvelles. En 2008, 2 000 places supplémentaires seront financées, portant la demande de crédits à 1 331,39 millions d'euros.** Parmi elles, 1 000 sont des places d'ESAT classiques, et 1 000 autres des places d'ESAT dites « hors les murs », c'est-à-dire des places expérimentales destinées à permettre à des travailleurs une intégration dans le milieu ordinaire tout en continuant de bénéficier de l'encadrement et de l'accompagnement médico-social de l'ESAT.

Ce seront donc au total 114 811 places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) qui seront financées, avec un coût moyen par place de 11 698 euros. Néanmoins, les besoins en termes de création de places sont, de l'aveu de la direction générale de l'action sociale, toujours importants : le rythme de création de nouvelles places devrait s'établir à 2 500 places par an pour pouvoir faire face aux besoins.

#### 2.- La garantie de rémunération des travailleurs handicapés est assurée par l'aide au poste financée par l'État

La loi du 11 février 2005 rénove les modalités de rémunération des travailleurs handicapés, en encourageant ceux-ci à évoluer professionnellement et en impliquant davantage les établissements. En outre, elle renforce la vocation médico-sociale des ESAT en insistant sur leur rôle dans l'épanouissement et l'accompagnement social des personnes qu'ils accueillent, et renforce les droits des adultes handicapés, concernant notamment leurs droits aux congés, à la formation, et à la validation des acquis de l'expérience. Enfin, des dispositions nouvelles, mettant en place un accompagnement des travailleurs handicapés à leur sortie du

milieu protégé et créant un droit au retour en ESAT en cas de rupture du contrat de travail ou d'absence de recrutement définitif par voie de contrat à durée indéterminée, vont renforcer les chances des personnes qui en ont la possibilité, et qui le souhaitent, d'intégrer le milieu ordinaire de travail temporairement ou durablement.

Traditionnellement, l'État complétait la rémunération des travailleurs handicapés assurée par les ESAT, par le biais de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). La loi du 11 février 2005 a renforcé cette garantie, en la transformant en une aide au poste. L'évolution des dépenses afférentes à cette garantie de rémunération est retracée dans le tableau suivant.

#### LE FINANCEMENT DE L'AIDE AU POSTE

(en nombre de bénéficiaires et en millions d'euros)

|          | Nombre de bénéficiaires de la GRTH / aide au poste | Dépenses |
|----------|--|----------|
| 2001     | 90 950   | 741,19   |
| 2002     | 92 450   | 789,81   |
| 2003     | 95 450   | 825,36   |
| 2004     | 96 950   | 911,24   |
| 2005     | 101 450  | 960,19   |
| 2006     | 103 950  | 980      |
| 2007     |  | 978,5    |
| 2008 (p) |  | 1 011,77 |

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

Le nouveau dispositif de rémunération, **l'aide au poste**, s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 : elle garantit à tout travailleur handicapé accueilli en ESAT une rémunération dont le montant est compris entre 55 % et 110 % du SMIC.

En effet, la rémunération de ces travailleurs est composée d'une part financée par l'ESAT, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du SMIC, et d'une part financée par l'État qui ne peut excéder 50 % du SMIC. Cette rémunération est servie intégralement par l'ESAT dès l'admission, y compris pendant la période d'essai, sous réserve de la conclusion du contrat de soutien et d'aide par le travail et elle est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées, pendant les périodes d'arrêt maladie et dans le cas d'une mesure conservatoire de suspension d'un travailleur handicapé. La mesure conservatoire suspend le maintien du travailleur handicapé au sein de l'ESAT lorsque son comportement met gravement en danger sa santé ou sa sécurité, la santé ou la sécurité des autres travailleurs handicapés ou des personnels de l'ESAT ou porte gravement atteinte aux biens de l'ESAT.

L'exercice d'une activité à temps partiel entraîne une réduction proportionnelle du montant de la rémunération garantie.

**Le montant de l'aide au poste versée par l'État varie en fonction du niveau de la part de rémunération versé par l'ESAT.** Jusqu'à 20 % du SMIC, le montant de l'aide au poste s'élève à 50 % du SMIC. Au-delà du seuil de 20 % pour l'ESAT, le pourcentage de 50 % pour l'État est réduit de 0,5 % pour chaque

hausse de 1 % de la part de la rémunération financée par la structure de travail protégé. **Ainsi l'amélioration du niveau de rémunération garantie repose sur l'augmentation de la part de rémunération financée par l'établissement ou le service concerné.** Néanmoins, la loi instaure un cadre plus favorable d'incitation à l'augmentation de la part de rémunération financée par la structure de travail protégé en ne diminuant pas, à partir d'un certain seuil et de façon proportionnelle, la part de la rémunération financée par l'État. À ce jour, la rémunération directe servie par les ESAT est en moyenne égale à 12,5 % du SMIC.

**Pour le financement de l'aide au poste, le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 1 011,8 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2007.**

Elle doit permettre le financement de l'aide, basée sur une valeur de 50 % du SMIC, les charges sociales afférentes et les mesures relatives à la prévoyance et à la formation professionnelle continue.

Il convient également de signaler que l'augmentation des ressources nettes disponibles des travailleurs handicapés des ESAT est également recherchée via un mécanisme de neutralisation d'une partie de la rémunération garantie pour le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

#### D.– LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP

La loi du 11 février 2005 a consacré le droit à compensation pour les personnes handicapées : sa mise en œuvre est garantie par l'institution d'une **prestation de compensation du handicap (PCH)**, qui couvre les besoins en aides humaines, techniques ou pour l'aménagement du logement, les frais de transports, mais également les aides exceptionnelles ou spécifiques, ainsi que les aides animalières. Cette prestation a vocation à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou pour frais professionnels (ACFP) financée par les départements.

Les dépenses de prise en charge de cette compensation individuelle des conséquences du handicap sont assurées d'une part par les crédits provenant de la caisse nationale de solidarité pour l'autonome (CNSA), par le biais des recettes constituées par la « journée de solidarité », et d'autre part, par les crédits que les départements consacraient jusqu'alors à l'ACTP et qu'ils continueront donc d'affecter.

**L'État n'est donc pas partie prenante de la compensation individuelle : en revanche, il participe à la marge au financement de la compensation collective des conséquences du handicap, qui consiste dans la mise en accessibilité des bâtiments et des équipements, ainsi que dans la prise en charge des personnes handicapées par des services d'accompagnement à la vie sociale, des services de soins infirmiers pour les adultes (SSIAD), et enfin, des services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) pour les enfants.**

Par ailleurs, la nature du handicap ou la situation familiale de certaines personnes handicapées nécessite leur prise en charge par des établissements médico-sociaux, en particulier des maisons d'accueil spécialisé, des foyers d'accueil médicalisé, des foyers de vie, des foyers occupationnels ou des foyers d'hébergement. Enfin, l'État assure également le financement des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, ainsi que des instituts d'éducation spéciale, comme par exemple les instituts médico-éducatifs (IME), les instituts médico-pédagogiques ou médico-professionnels (IMP), les instituts d'éducation motrice (IEM), ainsi que les instituts pour déficients sensoriels, jeunes sourds ou jeunes aveugles.

**Votre Rapporteur spécial rappelle que le financement de ces établissements est en très grande partie assuré par les crédits de l'assurance-maladie, et partiellement par les conseils généraux en ce qui concerne l'hébergement. Dès lors, la participation de l'État peut être considérée comme étant marginale, d'autant qu'elle accuse une forte baisse en 2008, puisque les crédits demandés au titre de la compensation des conséquences du handicap s'élèvent à 22,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 15,75 millions d'euros de crédits de paiement, soit une diminution de plus de 75 % pour les autorisations d'engagement et de plus de 81 % pour les crédits de paiement.**

Cette chute des crédits est à mettre au compte des bouleversements introduits par la création de la prestation de compensation du handicap (PCH) par la loi du 11 février 2005. Celle-ci couvre en effet les surcoûts de la vie quotidienne et améliore donc la solvabilité des personnes handicapées, notamment lorsqu'elles ont recours à un service d'auxiliaires de vie pour faire face aux besoins d'aides humaines. C'est pourquoi les crédits finançant les forfaits d'auxiliaires de vie, qui s'établissaient à 56 millions d'euros en 2007, n'ont pas été reconduits pour 2008.

**Votre Rapporteur spécial remarque cependant que le dispositif de la prestation de compensation tel qu'il fonctionnait lors de sa mise en œuvre ne permettait pas à lui seul de couvrir l'intégralité des coûts supportés par les personnes handicapées en cas de recours à un service prestataire d'auxiliaires de vie : en effet, le tarif applicable au titre de la PCH, à hauteur de 14,43 euros par heure était inférieur au tarif demandé par la plupart des services d'auxiliaires de vie. Afin de ne laisser subsister aucun reste à charge pour le bénéficiaire, des modifications tarifaires ont été introduites en mars 2007 : elles sont destinées à couvrir l'intégralité des frais engagés pour le recours à un service d'auxiliaires de vie. Il conviendra de rester attentif à la mise en œuvre de ce dispositif, afin de s'assurer que l'intégralité du coût représenté par ce service soit bien couverte par la prestation de compensation du handicap, tout en ne conduisant pas à une augmentation des tarifs des prestataires de service, en raison d'une meilleure solvabilité des bénéficiaires.**

Par ailleurs, le fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées (FIAH) ne reçoit plus d'abondement depuis 2007 au titre du présent programme. Ce fonds, mis en place en 1995 pour compléter les efforts consentis par chaque ministère dans le cadre des travaux de mise en accessibilité de leurs bâtiments, a cofinancé 372 opérations entre 1995 et 2005. En 2006, 27 opérations ont été financées. En 2007, 179 projets ont été financés en dépit de l'absence de crédits inscrits en loi de finances, grâce à un abondement exceptionnel de 25 millions d'euros apporté par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sous forme de fonds de concours.

En 2008, aucune dotation n'est donc prévue à destination du fonds, qui pourra utiliser le solde des crédits exceptionnels versés en 2007, à hauteur de 6,8 millions d'euros, tandis qu'un nouvel abondement par voie de fonds de concours est prévu à hauteur de 4 millions d'euros.

**Votre Rapporteur spécial considère que la mise en accessibilité des pouvoirs publics sera une avancée en faveur des personnes handicapées tout en étant conscient du surcoût supporté par les maîtres d'ouvrage concernés.** La mise en accessibilité devra être complète au plus tard en 2015, tandis que ce délai est réduit à 2011 pour les bâtiments d'enseignement supérieur, les préfectures et les sous-préfectures, pour lesquels de surcroît une partie au moins de leurs locaux doit être rendue accessible avant le 31 décembre 2007, afin de pouvoir y délivrer l'ensemble des prestations offertes par ces services.

L'État participe aussi à la compensation des conséquences du handicap à travers plusieurs types de financements. Il assure tout d'abord la rémunération des personnels enseignants des cinq instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels. La subvention de ces structures devrait s'élever à 14,08 millions d'euros en 2008, compte tenu de l'actualisation de la masse salariale et de l'évolution du taux des pensions civiles passées de 33 % à 39,5 %. Le tableau suivant retrace les effectifs de ces instituts, qui sont stables depuis 2006.

#### EFFECTIFS DES INSTITUTS NATIONAUX DEPUIS 2006

*(en équivalents temps plein travaillé et en emplois)*

|   | ETPT       | Emplois    |
|---|------------|------------|
| Institut national des jeunes aveugles de Paris  | 57         | 149        |
| Institut national des jeunes sourds de Bordeaux | 37         | 162        |
| Institut national des jeunes sourds de Chambéry | 75         | 97         |
| Institut national des jeunes sourds de Metz     | 28         | 183        |
| Institut national des jeunes sourds de Paris    | 59         | 114        |
| <b>Total</b>                                    | <b>266</b> | <b>705</b> |

Source : projet annuel de performances

L'État participe également au financement des fonds départementaux de compensation, dont la création est prévue par la loi du 11 février 2005, et qui sont gérés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) : ceux-ci ont vocation à accorder des aides financières destinées à permettre aux personnes concernées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge après déduction de la prestation de compensation du handicap (PCH). En 2007, l'État a contribué pour 14 millions d'euros à ces fonds, par des crédits qui étaient antérieurement affectés aux sites pour la vie autonome. Pour 2008, une dotation équivalente est prévue : elle n'émerge toutefois pas sur le programme *Handicap et dépendance*, puisqu'elle transitera par un fonds de concours. **Votre Rapporteur spécial regrette toutefois qu'aucune justification ne soit alléguée concernant la modification du support de ce financement.**

Enfin, 8,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros de crédits de paiement seront destinés en 2008, dans le cadre de la mise en œuvre du prochain contrat de projets État-Région pour la période 2007-2013, à l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

#### E.- LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

Le vieillissement démographique implique le développement d'une politique spécifique de prévention et de prise en charge de la dépendance liée à l'âge. Le plan solidarité grand âge pour la période 2007-2011 constitue l'une des réformes engagées pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes ; il sera conforté par les réflexions qui doivent présider à la mise en place d'un cinquième risque au titre de la dépendance.

L'essentiel des mesures prises pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes, et favoriser le libre choix de leur mode de vie, soit qu'elles souhaitent demeurer à domicile, soit qu'elles soient accueillies en hébergement collectif, est financé par la sécurité sociale, au titre de l'ONDAM médico-social et de la structure dédiée qu'est la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

L'État ne contribue aux dispositifs consacrés aux personnes âgées dépendantes que par le biais d'un soutien aux associations œuvrant spécifiquement en faveur des personnes âgées, et par des subventions d'investissement aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

**Pour 2008, 17 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 millions d'euros de crédits de paiement seront mobilisés, soit une augmentation de 16 % concernant les crédits de paiement.**

Ils sont destinés principalement à la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjour pour personnes âgées, qui sera dotée de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros de crédits de paiement dans le cadre du contrat de projets État-Région

pour la période 2007-2013. Mais ils financeront également d'une part, des subventions à des associations têtes de réseau, en particulier la Fédération nationale de gérontologie, pour un montant de 0,37 million d'euros, et d'autre part, le réseau ALMA, service d'écoute téléphonique et de signalement des maltraitances, qui dispose de 60 centres actifs, et qui bénéficiera de 0,36 million d'euros pour 2008.

\*

\* \*

La multiplicité des acteurs engagés dans la politique du handicap et de la dépendance rend nécessaire un pilotage prévisionnel et territorial. **Les crédits affectés à ces fonctions d'animation et d'organisation représenteront 6 millions d'euros en 2008, en progression de 6,7 % par rapport à 2007.**

Ils sont principalement destinés au subventionnement, à hauteur de 2,6 millions d'euros, des associations qui interviennent dans le champ du handicap et dont l'activité apparaît comme suffisamment pertinente. Mais ils doivent également bénéficier aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI) ainsi qu'aux centres d'information pour la surdité, pour un montant global de 2,77 millions d'euros. Ils comprennent enfin la participation, pour 0,5 million d'euros, au financement de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui est principalement financée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

## CHAPITRE V : LA PROTECTION MALADIE DES PUBLICS LES PLUS DÉFAVORISÉS

Le programme *Protection maladie* retrace les crédits consacrés par le budget de l'État à trois actions facilitant l'accès aux soins et l'indemnisation des publics les plus défavorisés :

– **une contribution au financement de la couverture maladie universelle complémentaire** (CMU-C), mise en place par la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, et qui permet aux personnes dont les ressources sont inférieures à un plafond de disposer, sans contrepartie contributive, d'une prise en charge par la solidarité nationale de divers frais médicaux, notamment les tarifs de responsabilité des organismes de sécurité sociale et le forfait journalier ;

– **les crédits de l'aide médicale de l'État** (AME) au sens large qui, depuis la loi du 27 juillet 1999 précitée, garantit une prise en charge complète de divers frais médicaux aux étrangers en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois (AME de droit commun) et à toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français et dont l'état de santé le justifie (AME humanitaire), ainsi qu'un financement des soins urgents pour les étrangers non éligibles à l'AME et d'autres dispositifs ;

– **la participation à la réparation des préjudices subis par les victimes de l'amiante**, c'est-à-dire les personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou qui ont été directement exposées à l'amiante, ainsi que leurs ayants droit (article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001).

**Le programme est doté, en 2008, de 513 millions d'euros, soit une hausse de 29 % par rapport à 2007, mais une baisse de 15,5 % par rapport à 2006.** Ces variations annuelles importantes ont deux causes principales, dont les effets sont retracés dans le tableau suivant :

– l'affectation de taxes au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU-C), ayant entraîné une diminution de la dotation budgétaire de l'État de près de 85 % entre 2006 et 2008 ;

– et l'augmentation des crédits de l'AME de 77 % en 2008 par rapport à 2007.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PROTECTION MALADIE*

(en millions d'euros)

|   | Autorisations d'engagement |               |            |                     | Crédits de paiement |               |            |                     |
|---|----------------------------|---------------|------------|---------------------|---------------------|---------------|------------|---------------------|
|   | 2006                       | 2007          | 2008       | 2008/2007<br>(en %) | 2006                | 2007          | 2008       | 2008/2007<br>(en %) |
| Accès à la protection maladie complémentaire    | 323,83                     | 114,66        | 50         | -56,4               | 323,83              | 114,66        | 50         | -56,4               |
| Aide médicale de l'État                         | 236,14                     | 233,48        | 413        | 76,9                | 235,99              | 233,48        | 413        | 76,9                |
| Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante | 47,50                      | 50            | 50         | 0                   | 47,50               | 50            | 50         | 0                   |
| <b>Total</b>                                    | <b>607,47</b>              | <b>398,14</b> | <b>513</b> | <b>29</b>           | <b>607,31</b>       | <b>398,14</b> | <b>513</b> | <b>29</b>           |

Source : projet annuel de performances pour 2008

**I.- LES DOTATIONS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LES DÉPENSES FISCALES COMPLÈTENT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES**

**A.- LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DU FONDS CMU A ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉE DEPUIS 2005.**

Le fonds CMU, institué par la loi du 27 juillet 1999, est l'opérateur gestionnaire de la CMU-C. Ses dépenses de personnel et de fonctionnement sont constantes et relativement faibles, à hauteur de 1 million d'euros pour 9 équivalents temps plein travaillé (ETPT), au regard des crédits dont il a la charge (environ 1,7 milliard d'euros). **Jusqu'en 2004, son financement était uniquement assuré par deux recettes :**

- le produit d'une contribution de 1,75 % due par les organismes complémentaires (dite taxe OC) sur leurs primes ou cotisations d'assurance de protection complémentaire santé ;

- et une dotation budgétaire d'équilibre de l'État qui, jusqu'en 2006, provenait à la fois du programme *Protection maladie* et de la mission *Outre-mer* et n'est plus retracée, depuis 2007, que sur le seul programme *Protection maladie*.

**À partir de 2005, le financement du fonds a été modifié par l'attribution de ressources fiscales et de dotations de la sécurité sociale :**

- l'article 132 de la loi de finances initiale pour 2005 a attribué au fonds CMU la totalité du produit de la contribution sur les alcools de plus de 25° mentionnée à l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale, dont disposait la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

– l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2006 a affecté au fonds CMU une fraction de 1,88 % du droit de consommation sur les tabacs défini à l'article 575 du code général des impôts.

– l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a porté le taux de la taxe OC à 2,5 % et l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2007 a augmenté la fraction du droit de consommation sur les tabacs de 2,46 %.

Par ailleurs, l'article 56 de la loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 a complété la CMU-C par un nouveau dispositif d'aide au paiement d'une complémentaire de santé (ACS), géré par le fonds CMU. Cette aide, non retracée sur le programme *Protection maladie*, est financée par une dotation globale de l'assurance maladie provenant des budgets d'action sociale des caisses qui servaient, jusqu'en 2004, à payer des aides à la mutualisation.

Elle permet d'atténuer les effets de seuil liés à la sortie du dispositif de la CMU-C par la prise en charge d'une partie des dépenses de complémentaire santé des personnes dont les ressources sont comprises entre le plafond prévu pour la CMU-C et ce même plafond majoré. La majoration, initialement fixée à 15 %, a été portée à 20 % par l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Le montant de l'aide a également été revalorisé par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, conformément au tableau suivant.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'AIDE AU PAIEMENT D'UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ**  
(en euros)

|                    | 2005 | Depuis 2006 |
|--------------------|------|-------------|
| Moins de 25 ans    | 75   | 100         |
| De 25 à 59 ans     | 150  | 200         |
| À partir de 60 ans | 250  | 400         |

Source : direction de la sécurité sociale

**Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que ce sont ces affectations de recettes fiscales, accompagnées des revalorisations de taux susmentionnées et de la montée en puissance de la dotation budgétaire de la sécurité sociale, qui expliquent la réduction de la dotation budgétaire d'équilibre de l'État.** Celle-ci n'est donc en aucun cas représentative d'une diminution des recettes du fonds CMU, comme l'indique le tableau ci après.

### ÉVOLUTION DES RECETTES DU FONDS CMU

(en millions d'euros)

|   | 2006         | 2007         | 2008         | Part des recettes dans le total 2008 (en %) | 2008/2007 (en %) |
|---|--------------|--------------|--------------|---|------------------|
| Taxe OC   | 650          | 693          | 742          | 43,4  | 7,1              |
| Contribution sur les alcools de plus de 25°   | 404          | 415          | 421          | 24,6  | 1,4              |
| Droit de consommation sur les tabacs  | 217          | 408          | 397          | 23,2  | -2,7             |
| Utilisation du résultat cumulé du fonds CMU   | 0            | 0            | 19           | 1,1   | -                |
| <b>Dotations budgétaires de l'État</b>  | <b>346</b>   | <b>115</b>   | <b>50</b>    | <b>2,9</b>                                  | <b>-56,5</b>     |
| Dotations de l'assurance maladie au titre de l'aide au paiement d'une complémentaire de santé | 40           | 65           | 75           | 4,7   | 23,1             |
| <b>Total</b>  | <b>1 657</b> | <b>1 696</b> | <b>1 704</b> | <b>100</b>                                  | <b>0,5</b>       |

Source : direction de la sécurité sociale

#### B.- LE FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE EST MAJORITAIREMENT FINANCÉ PAR LA BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES

Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) est un établissement public à caractère administratif mais n'est pas considéré comme un opérateur au sens de la LOLF. Chargé de réparer intégralement, à l'issue d'une procédure non contentieuse, les préjudices supportés par les victimes directes de l'amiante ou leurs ayants droits, il est financé par deux ressources :

- une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) du régime général, d'un montant stabilisé à 315 millions d'euros depuis 2006 ;

- une dotation de l'État, retracée par le programme *Protection maladie*, d'un montant d'environ 50 millions d'euros depuis 2006.

Depuis sa mise en place, les dotations reçues par le FIVA se sont élevées à 1,96 milliard d'euros, dont 1,73 milliard d'euros de la branche AT-MP, soit 88,5 %, et 225 millions d'euros du budget de l'État, soit 11,5 % du total.

#### C.- PLUSIEURS DÉPENSES FISCALES FACILITENT L'ACCÈS AUX SOINS ET L'INDEMNISATION DES PUBLICS LES PLUS DÉFAVORISÉS

Sept dépenses fiscales contribuent à titre principal à la réalisation des objectifs du programme, parmi lesquelles :

– une exonération au titre de l’impôt sur le revenu des indemnités et prestations servies aux victimes d’accidents du travail et de maladies professionnelles, pour un coût estimé à 850 millions d’euros en 2008 ;

– une exonération au titre de l’impôt sur le revenu des indemnités versées aux victimes de l’amiante, pour un coût estimé à 10 millions d’euros en 2008 ;

– une déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non salariés et leurs conjoints collaborateurs, pour un coût de 500 millions d’euros en 2008 ;

– et enfin, une exonération des droits d’enregistrement et de timbre en faveur de certains contrats d’assurance maladie complémentaire, pour un coût estimé à 1,7 milliard d’euros en 2008.

**Votre Rapporteur spécial souhaiterait que ces dépenses fiscales puissent être précisément renseignées par l’indication, notamment, du nombre de bénéficiaires et du gain moyen par bénéficiaire.**

La mise en place de l’aide à l’acquisition d’une complémentaire santé (ACS) s’est d’autre part accompagnée de la création d’un crédit d’impôt au bénéfice des organismes de protection complémentaires. L’ACS ne fait en effet pas l’objet d’un versement direct au bénéficiaire, mais se traduit par un droit à déduction de l’aide octroyée par l’organisme complémentaire du montant de la taxe OC due, la différence étant comblée, pour le fonds CMU, par la dotation globale de l’assurance maladie. **Votre Rapporteur spécial est favorable à ce dispositif qui simplifie l’ACS et en limite les coûts de gestion.**

## **II.– UN VOLET PERFORMANCE DE QUALITÉ MAIS ENCORE TROP PEU RENSEIGNÉ**

Deux objectifs sont attachés à l’action *Accès à la protection maladie complémentaire* :

– un objectif de garantie de l’accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources, renseigné par un indicateur retraçant l’« *indice de satisfaction ou de renoncement aux soins des bénéficiaires de la CMU-C* » et par un indicateur présentant le « *pourcentage d’organismes complémentaires participant au dispositif de la CMU-C* » ;

– un objectif de renforcement du contrôle du dispositif de la CMU-C renseigné par un indicateur mesurant la part des contrôles des ressources et du bon usage de la Carte Vitale dans le total des contrôles, et par un indicateur comparant la dépense d’un bénéficiaire de la CMU-C avec celle d’un bénéficiaire du régime général, d’âge et de sexe équivalents.

S'agissant de l'action *Aide médicale de l'État*, elle se fixe pour objectif d'assurer la délivrance de l'AME dans des conditions appropriées de délais et de contrôle, ce qui est vérifié par le suivi du délai moyen d'instruction des dossiers et par la mesure de l'impact du contrôle systématique, par entretien, des personnes ne justifiant d'aucune ressource.

La performance de l'action *Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante* passe, quant à elle, par un objectif de réduction des délais de présentation et de paiement des offres d'indemnisation du fonds. La loi fixe un délai maximum de présentation de six mois, mais un objectif de quatre mois a été arrêté pour les pathologies malignes, suivi par un indicateur. Le paiement des offres doit par ailleurs s'effectuer dans un délai maximum d'un mois, ce que vérifie un second indicateur.

**Votre Rapporteur spécial se félicite de la structure du volet performance du programme *Protection maladie***, dont les objectifs visent à la fois à s'assurer de la qualité des dispositifs pour les bénéficiaires et du caractère régulier et maîtrisé de la dépense. Il considère que les indicateurs sont simples et non réducteurs. L'indicateur comparant le niveau de la dépense d'un bénéficiaire de la CMU-C avec celui d'un assuré social distingue ainsi la dépense totale de la dépense de soins de ville, et la part complémentaire de la part obligatoire ce qui permet de constater, notamment, que l'essentiel de l'écart est concentré sur les personnes les plus souffrantes faisant face à des dépenses d'hospitalisation.

**Votre Rapporteur spécial signale en revanche que les indicateurs, hormis ceux du FIVA, sont encore trop insuffisamment renseignés et stabilisés pour permettre une véritable évaluation des résultats.**

### **III.- UNE EXÉCUTION QUI RÉVÈLE DES SOUS-DOTATIONS IMPORTANTES DE CRÉDITS EN 2006 ET 2007**

#### **A.- L'ASSURANCE MALADIE SUPPORTE UN RESTE À CHARGE SIGNIFICATIF AU TITRE DE LA CMU-C**

Les dépenses du fonds CMU se sont élevées, en 2006, à 1 688 millions d'euros dont 40 millions d'euros au titre de l'aide pour l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), tandis que les recettes ont représenté 1 657 millions d'euros, dont 323,5 millions d'euros inscrits au présent programme et 22,7 millions d'euros retracés par la mission *Outre-mer*. Le fonds CMU a donc enregistré un résultat comptable négatif de 31 millions d'euros ce qui, compte tenu d'un excédent passé de 48 millions d'euros, s'est traduit par un résultat cumulé positif de 17 millions d'euros. Le fonds CMU a pris en charge les dépenses d'environ 4,9 millions de personnes au titre de la CMU-C. Il a financé environ 240 000 ACS, la revalorisation de l'aide ayant permis de diminuer le reste à charge pour les bénéficiaires de 61,6 % à 50,8 % du montant du contrat de complémentaire santé.

Les prévisions de dépenses du fonds CMU pour 2007 tiennent compte d'une diminution statistique probable du nombre de bénéficiaires de 100 000 personnes, liée à une amélioration de la performance du système de comptabilisation de la CNAMTS et portant la prévision du nombre de bénéficiaires de la CMU-C à 4,8 millions de personnes. Elles s'établissent à environ 1 690 millions d'euros dont 60 millions d'euros au titre de l'ACS tandis que les recettes s'établiraient à 1 695 millions. Le fonds CMU devrait financer environ 300 000 ACS, la hausse significative des bénéficiaires par rapport à 2006 s'expliquant par des efforts de communication et par l'augmentation de 15 % à 20 % du plafond de ressources.

Les dépenses complémentaires de santé des bénéficiaires de la CMU-C sont supportées soit par les caisses d'assurance maladie des bénéficiaires, soit par des organismes complémentaires s'étant déclarés volontaires et auxquels ils ont choisi de s'affilier. Elles font ensuite l'objet d'un remboursement par le fonds CMU sur la base d'un forfait, soit par versement aux caisses d'assurance maladie, soit par déduction de la contribution due par les OC, la différence étant comblée par le fonds CMU en cas d'insuffisance.

Ce forfait, qui a fait l'objet de nombreuses réévaluations, a été porté de 304,52 euros par an à 340 euros par an par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Du fait de cette augmentation, les organismes complémentaires de métropole ont vu, en 2006, le montant de leur déduction dépasser celui de leurs dépenses moyennes. Mais le coût réel supporté par le régime général est resté supérieur au forfait. La CNAMTS, qui regroupe plus de 80 % des bénéficiaires de la CMU-C, aurait fait face à un coût moyen par bénéficiaire de 349 euros pour un nombre total de bénéficiaires estimé à 3 958 324 en 2006. **Le reste à charge de la CNAMTS s'élèverait donc, en 2006, à 35,6 millions d'euros.**

#### COÛT DE LA CMU-C POUR L'ASSURANCE MALADIE ET LES ORGANISMES COMPLÉMENTAIRES EN 2006

|  | Nombre de bénéficiaires | Part des bénéficiaires dans le total (en %) | Coût réel moyen par bénéficiaire (en euros) | Reste à charge (+) ou gain (-) (en millions d'euros) |
|--|-------------------------|---|---|--|
| CNAMTS<br>dont sections locales mutualistes (SLM)        | 3 958 324               | 81,4  | 349   | +35,6  |
| Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) | 132 297                 | 2,7   | 305   | -4,6   |
| Régime social des indépendants (RSI)                     | 136 515                 | 2,8   | 314   | -3,6   |
| Autres régimes   | 9 455                   | 0,2   | 317   | -0,2   |
| Organismes complémentaires                               | 625 807                 | 12,9  | 313   | -17  |
| <b>Total</b>   | <b>4 862 398</b>        | <b>100</b>                                  | <b>342</b>                                  | <b>+10,3</b>   |

Source : direction de la sécurité sociale

**En 2007, la situation financière de l'ensemble des caisses de sécurité sociale et des organismes complémentaires pourrait être substantiellement**

**dégradée par rapport à 2006.** Cette dégradation, dans un contexte de stagnation du nombre de bénéficiaires, s'expliquerait par une augmentation très forte des dépenses prises en charge, en hausse de 9,8 % entre 2006 et 2007 contre 5,6 % entre 2005 et 2006, le forfait étant quant à lui maintenu à 340 euros par an et par bénéficiaire. L'augmentation des dépenses ne serait toutefois pas due à une plus forte consommation des bénéficiaires de la CMU-C mais à la revalorisation des honoraires médicaux, des tarifs dentaires et du forfait journalier hospitalier. La rectification statistique à la baisse du nombre de bénéficiaires de la CMU-C, de 100 000 personnes, aurait également un effet non négligeable sur la hausse du coût réel moyen par bénéficiaire, qui passerait de 384 euros à 394 euros, pour un impact total de 53 millions d'euros sur les comptes de la CNAMTS. Elle entraînerait en effet une diminution du nombre de forfaits versés sans réduction de la dépense. **La quasi-totalité du reste à charge devrait continuer de peser sur l'assurance maladie, pour un montant estimé à 208,6 millions d'euros.**

**COÛT DE LA CMU-C POUR L'ASSURANCE MALADIE ET LES ORGANISMES  
COMPLÉMENTAIRES EN 2007**

|  | <b>Nombre de<br/>bénéficiaires</b> | <b>Part des<br/>bénéficiaires dans<br/>le total (en %)</b> | <b>Coût réel moyen<br/>par bénéficiaire<br/>(en euros)</b> | <b>Reste à charge (+)<br/>ou gain (-) (en<br/>millions d'euros)</b> |
|--|------------------------------------|--|--|---|
| CNAMTS<br>dont sections locales<br>mutualistes (SLM)           | 3 878 000 <sup>(1)</sup>           | 81,4   | 394  | +208,6  |
| Caisse centrale de la<br>mutualité sociale agricole<br>(CCMSA) | 132 000                            | 2,7  | 333  | -1  |
| Régime social des<br>indépendants (RSI)                        | 138 000                            | 2,8  | 342  | +0,3  |
| Autres régimes   | 9 500                              | 0,2  | 346  | +0,1  |
| Organismes complémentaires                                     | 630 000                            | 12,9   | 341  | +0,7  |
| <b>Total</b>   | <b>4 787 500</b>                   | <b>100</b>   | <b>384</b>   | <b>+208,7</b>   |

(1) tenant compte d'une diminution statistique de 100 000 bénéficiaires

Source : direction de la sécurité sociale

**Votre Rapporteur spécial est très préoccupé par cette situation, qui revient à faire peser des dépenses relevant de la solidarité nationale sur l'assurance maladie, accentuant le déséquilibre des comptes de la sécurité sociale.**

Dans ce contexte de très forte augmentation des dépenses prises en charge, des mesures ont été adoptées en 2006 et 2007 dans le but de responsabiliser les bénéficiaires de la CMU-C :

- l'alignement du forfait logement pris en compte dans le calcul des ressources des nouveaux demandeurs sur celui du RMI par la loi de finances initiale pour 2006, ayant entraîné la sortie de 25 000 personnes du dispositif ;

– la majoration de la participation en cas de non-respect du parcours de soin, prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ;

– et enfin, la subordination de la dispense d’avance de frais à l’acceptation de la délivrance d’un médicament générique, introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

**Votre Rapporteur spécial souligne toutefois l’absence d’application de la majoration des tickets modérateurs**, pour des raisons tenant à des difficultés techniques de mise en œuvre, notamment liées à la dispense d’avance de frais qui ne permet pas à l’assurance maladie de récupérer les sommes dues sur d’autres prestations. Par ailleurs, au regard de l’exécution 2006 et de la prévision d’exécution pour 2007, **il considère que les mesures prévues ne suffiront pas à couvrir le déficit et qu’il faudra envisager d’autres réformes**, afin de couvrir l’intégralité des coûts supportés par les caisses d’assurance maladie et les organismes complémentaires.

#### B.– L’APUREMENT DE LA DETTE AU TITRE DE L’AME NE RÈGLE PAS LA QUESTION DE LA SOUS DOTATION DES CRÉDITS POUR 2007

En 2006, les crédits consommés au titre de l’AME au sens large se sont élevés à 236,2 millions d’euros, les crédits ouverts en loi de finances initiale, 233,5 millions d’euros, ayant été augmentés en gestion de 2,7 millions d’euros. Le nombre de bénéficiaires de l’AME de droit commun, qui concentre environ 89 % de la dépense, s’est établi à 191 000, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2005. La dépense totale supportée par l’assurance maladie s’est pour sa part établie à environ 450 millions d’euros, soit un montant près de deux fois supérieur à celui des crédits du programme et en hausse d’environ 10 % par rapport à 2005.

La hausse du nombre de bénéficiaires semble être le déterminant principal de la hausse de la dépense, le coût moyen d’un bénéficiaire de l’AME restant globalement stable, légèrement supérieur à celui d’un assuré social du fait d’un recours plus prononcé à l’hôpital public et de la prise en charge de pathologies en moyenne plus lourdes et plus coûteuses que celles des assurés sociaux.

L’insuffisance des crédits du programme *Protection maladie*, récurrente depuis 2003, a entraîné la constitution d’une dette de l’État vis-à-vis de l’assurance maladie, organisme gestionnaire de l’AME, dont le montant cumulé s’élevait, fin 2006, à environ 920 millions d’euros. **Votre Rapporteur spécial se félicite que cette situation ait été résolue par un apurement complet de la dette intervenu en octobre 2007.**

**Il s’interroge, en revanche, sur les moyens envisagés pour faire face à l’insuffisance de crédits constatée en 2007.** Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2007 se sont en effet élevés à un montant identique à

celui de 2006, soit 233,5 millions d'euros, tandis que la réalité de l'exécution devrait être proche de 500 millions d'euros. L'insuffisance de financement au titre de l'AME de droit commun peut ainsi être estimée à environ 260 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial souhaite que la loi de finances rectificative pour 2007 vienne pallier cette insuffisance de financement, afin d'éviter que la dette de l'État ne se reconstitue.**

Dans un contexte de forte hausse de la dépense similaire à celui connu pour le dispositif de la CMU-C, des mesures ont récemment été prises pour responsabiliser les bénéficiaires de l'AME, qui peuvent être justifiées par les contraintes pesant sur les finances publiques et par des considérations d'équité :

– la modification des modalités de prise en charge des dépenses de santé soumises, par la loi de finances rectificative pour 2002, aux tickets modérateurs prévus pour les assurés sociaux dans des limites fixées par décret pour tenir compte de la précarité du public concerné ;

– ainsi que la modification, par la loi de finances rectificative pour 2003, des conditions d'éligibilité à l'AME, par l'introduction d'un critère de durée de résidence de trois mois et la création d'un nouveau régime de prise en charge des soins urgents, « *dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé* », pour les étrangers non bénéficiaires de l'AME, ce qui vise non seulement les étrangers qui ne rempliraient pas la nouvelle condition de résidence mais aussi les étrangers potentiellement éligibles à l'AME mais n'en ayant pas fait la demande ou ne parvenant pas à réunir les pièces nécessaires à l'ouverture des droits.

**Votre Rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur les conditions de mise en œuvre de ces réformes, ainsi que sur les modalités de financement du nouveau régime de prise en charge des soins urgents.** Celui-ci est en effet financé par une dotation forfaitaire de l'État à l'assurance maladie, qui ne comble que partiellement les dépenses. En 2006 et 2007, cette dotation s'élève à 20 millions d'euros, tandis que le reste à charge cumulé pour l'assurance maladie représente 92 millions d'euros fin 2006, auxquels il convient d'ajouter un montant estimé à 39 millions d'euros au titre de 2007.

**Votre Rapporteur spécial estime enfin que par souci de lisibilité, les dispositifs autres que l'AME de droit commun et la prise en charge des soins urgents financés par le programme *Protection maladie* (AME humanitaire, évacuation sanitaire d'étrangers résidant à Mayotte), dont les dépenses se sont élevées, en 2006, à environ 24 millions d'euros, gagneraient à être regroupées au sein d'une action distincte, conformément aux préconisations du rapport d'audit de modernisation sur la gestion de l'aide médicale de l'État, mené par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), et publié en mai 2007.**

## C.– LE FINANCEMENT SATISFAISANT DU FIVA

Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) a été saisi, en 2006, d'un peu plus de 19 000 demandes, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 2005, dont environ 9 000 demandes de nouvelles victimes et 5 000 demandes de nouveaux ayants droit. L'augmentation du nombre de demandeurs se confirme en 2007 avec, sur les sept premiers mois de l'année, une hausse de 57 % du nombre total de demandes par rapport aux sept premiers mois de l'année 2006 avec, plus particulièrement, une hausse de 46 % des demandes de nouvelles victimes et de 71 % des demandes d'ayants droit. Ces augmentations sont en partie dues à un « *effet prescription* », les demandes de réparation des préjudices constatés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 n'étant recevables qu'avant le 31 décembre 2007 à la suite d'une prolongation d'un an du délai de prescription.

Émises à 94 % par des hommes, les demandes d'indemnisation concernent à 75 % les maladies bénignes mais les cancers représentent une part non négligeable du total, à hauteur de 14 %.

Depuis sa création, le FIVA a présenté environ 33 000 offres d'indemnisation à titre principal, soit une moyenne mensuelle de 700. Environ 7 800 offres auront été présentées en 2006 soit une diminution de 5,7 % par rapport à 2005, et 3 400 sur les cinq premiers mois de 2007, soit une augmentation de 43,6 % par rapport à la même période en 2006. La diminution observée en 2006 tient notamment à l'augmentation de la part de dossiers d'ayants droit, plus lourds à traiter. **Votre Rapporteur spécial salue les progrès très significatifs réalisés au début de l'année 2007 et espère qu'ils seront confirmés à la fin de l'exercice.**

Les conditions financières d'exécution pour 2006 et 2007 sont globalement satisfaisantes. En 2006, la somme des indemnisations versées s'est élevée à 364 millions d'euros, ce qui a tout de même permis au fonds de dégager un excédent de 10,1 millions d'euros. En 2007, elle devrait s'établir à 457 millions d'euros, soit un montant inférieur à l'autorisation de 469 millions d'euros. La couverture des dépenses devrait néanmoins rendre nécessaire un prélèvement sur le fonds de roulement d'environ 55 millions d'euros.

#### IV.- UN EFFORT DE SINCÉRITÉ POUR 2008 QUI DEMANDE À ÊTRE CONFIRMÉ PAR DES RÉSULTATS

##### A.- UN REMBOURSEMENT AU FONDS CMU QUI DEVRAIT RESTER INSUFFISANT

La contribution de l'État au fonds CMU s'élèvera, en 2008, à 50 millions d'euros, soit une baisse de 56,4 % par rapport à 2007, principalement compensée par une hausse du rendement de la taxe due par les organismes complémentaires. Elle est établie sur la base d'une prévision de stagnation du nombre total de bénéficiaires.

Cette prévision est conditionnée par l'entrée en vigueur de l'article 49 du présent projet de loi qui, en harmonisant le calcul du forfait logement pour les premières demandes et les demandes de renouvellement, devrait avoir pour effet de faire sortir 45 000 personnes du dispositif de la CMU-C.

Si les franchises médicales introduites par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ne devraient pas s'appliquer aux bénéficiaires de la CMU-C, ce même projet, qui subordonne la prise en charge de certaines dépenses à la désignation d'un médecin traitant, devrait se traduire par une meilleure maîtrise de la dépense.

Ces nouveaux dispositifs ne seront néanmoins pas suffisants pour contenir la dépense et empêcher une très forte augmentation du reste à charge pour l'ensemble des caisses et les organismes complémentaires, comme le tableau suivant permet de le constater.

##### COÛT DE LA CMU-C POUR L'ASSURANCE MALADIE ET LES ORGANISMES COMPLÉMENTAIRES POUR 2008

|  | Nombre de bénéficiaires | Part des bénéficiaires dans le total (en %) | Coût réel moyen par bénéficiaire (en euros) | Reste à charge (+) ou gain (-) (en millions d'euros) |
|--|-------------------------|---|---|--|
| CNAMTS dont sections locales mutualistes (SLM)           | 3 878 000               | 81,4  | 413   | +285   |
| Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) | 132 000                 | 2,7   | 349   | +1,2   |
| Régime social des indépendants (RSI)                     | 138 000                 | 2,8   | 359   | +2,7   |
| Autres régimes   | 9 500                   | 0,2   | 363   | +0,2   |
| Organismes complémentaires                               | 630 000                 | 12,9  | 358   | +11,4  |
| <b>Total</b>   | <b>4 787 500</b>        | <b>100</b>                                  | <b>403</b>                                  | <b>+300,5</b>  |

Source : direction de la sécurité sociale

**Votre Rapporteur spécial s'inquiète de cette dérive et espère qu'une solution sera rapidement trouvée. Il se félicite, en revanche, de la montée en puissance de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) qui devrait concerner, en 2008, 345 000 personnes, soit une hausse de 15 % par rapport à 2007, pour une dotation de la sécurité sociale de 75 millions d'euros, en progression de 25 % par rapport à 2007.**

#### **B.- L'IMPACT FINANCIER DES MESURES D'ÉCONOMIES SUR L'AME POURRAIT ÊTRE LARGEMENT SURÉVALUÉ**

**Les crédits consacrés à l'aide médicale de l'État s'élèveront, en 2008, à 413 millions d'euros, soit une hausse de 76,9 % par rapport à 2007, ce qui permet d'afficher une prévision de dépenses plus proche de la réalité de l'exécution. Votre Rapporteur spécial salue l'amélioration de la sincérité budgétaire qui en résulte.**

**Il s'interroge, néanmoins, sur la possibilité d'économiser 102 millions d'euros grâce à l'entrée en vigueur de nouvelles mesures, parmi lesquelles :**

– l'élargissement des contrôles médicaux aux bénéficiaires de l'AME, prévu à l'article 70 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ;

– la subordination de la prise en charge des dépenses de santé à l'acceptation de médicaments génériques, prévue par **l'article 50 du présent projet de loi** ;

– et enfin, la mise en place, par voie réglementaire, d'une prise en charge par les bénéficiaires de l'AME d'une part de leurs frais de santé.

Les économies attendues de l'entrée en vigueur de **l'article 50 du présent projet** ne s'élèvent en effet qu'à 5 millions d'euros et la mise en place des contrôles médicaux ne devrait pas se traduire par une diminution importante de la dépense. L'entrée en vigueur d'un dispositif de type « ticket modérateur » semble par ailleurs faire face à d'importantes difficultés techniques, justifiant l'absence de mise en application de cette réforme, pourtant introduite en 2003.

L'augmentation des crédits permet également de doubler le montant de la dotation de l'État à l'assurance maladie pour la prise en charge des soins urgents des étrangers en situation irrégulière non éligibles à l'AME, celle-ci passant de 20 millions d'euros à 40 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial salue, là encore, cet effort significatif, mais constate qu'il ne permettra sûrement pas de couvrir les dépenses réelles et devrait laisser subsister un reste à charge pour l'assurance maladie d'environ 18 millions d'euros.**

C.– LE FONDS DE ROULEMENT DU FIVA DEVRA ÊTRE SOLLICITÉ  
POUR ASSURER L'INDEMNISATION DES VICTIMES EN 2008

**Les crédits alloués au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) s'établissent, en 2008, à 50 millions d'euros, soit un montant constant par rapport à 2007.**

Les dépenses d'indemnisation sont évaluées à 507 millions d'euros, en hausse de 11,6 % par rapport à 2007. Celle-ci ne rend pas nécessaire une augmentation des dotations de l'État et de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) dans la mesure où le FIVA bénéficiera encore, fin 2007, d'un fonds de roulement d'environ 205 millions d'euros, qui pourrait être sollicité à hauteur de 142 millions d'euros.

**Votre Rapporteur spécial souligne que, si l'utilisation du fonds de roulement pour limiter les dotations de l'État et de la sécurité sociale n'est pas par elle-même critiquable, elle ne représente pas un mode de financement pérenne.** Les dotations pourraient donc connaître, toutes choses égales par ailleurs, un ressaut important en 2009.

## CHAPITRE VI : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Si, en 2007, les crédits du programme *Égalité entre les hommes et les femmes* se sont inscrits en hausse de 6 % par rapport à 2006, **le présent projet de loi porte le budget consacré à l'égalité entre les hommes et les femmes à 28,5 millions d'euros, soit une augmentation de 0,8 % par rapport à 2007.**

La reconduction à l'identique des crédits d'intervention du programme pour un montant de 17,8 millions d'euros, s'accompagne de redéploiements de crédits entre les différentes actions. Dans un cadre budgétaire contraint, seuls des redéploiements permettent en effet de mettre l'accent sur les priorités fixées par les pouvoirs publics en matière d'égalité salariale et de lutte contre les violences faites aux femmes, dans le prolongement de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale et de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple. Si les montants concernés sont faibles en valeur absolue, ils entraînent néanmoins d'importantes variations pour les actions menées : en effet, les crédits qui financent l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision diminuent de 17 %, tandis que l'articulation des temps de vie voit sa dotation progresser de 9,5 %, et l'égalité professionnelle de 3,4 %, comme en témoignent les données reproduites dans le tableau suivant.

### ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

|  | AE=CP        |             |                     |
|--|--------------|-------------|---------------------|
|  | 2007         | 2008        | Évolution<br>(en %) |
| Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision     | 0,88         | 0,73        | -17                 |
| Égalité professionnelle  | 5,6          | 5,79        | 3,4                 |
| Égalité en droit et en dignité                                     | 11,15        | 11,1        | -0,4                |
| Articulation des temps de vie                                      | 0,21         | 0,23        | 9,5                 |
| Soutien du programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i> | 10,44        | 10,66       | 2,1                 |
| <b>Total</b>   | <b>28,28</b> | <b>28,5</b> | <b>0,8</b>          |

Source : projet annuel de performances pour 2008

## **I.- LE PROBLÈME DE LA LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE**

### **A.- L'APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE DU SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE)**

Le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), qui pilote le programme, veille à ce que le plus grand nombre de politiques sectorielles tienne compte des problématiques d'égalité entre les hommes et les femmes dans les sphères économique, sociale, familiale ou politique. Il met également en œuvre des actions ciblées dans des domaines jugés prioritaires, tels que l'égalité professionnelle ou l'égalité des droits.

Pour mener à bien ces actions, le SDFE est amené à :

– collaborer avec de nombreux ministères, ce qui passe, entre autres, par l'élaboration de conventions communes, par exemple, la convention pour l'égalité dans le système éducatif du 29 juin 2006 associant sept ministères ;

– subventionner un large réseau associatif, en particulier le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et de la famille (CIDFF) et la fédération nationale solidarité femmes (FNSF) ;

– consulter les partenaires sociaux tout en les associant à ses démarches, comme en témoignent la conférence du 26 novembre 2007 relative à l'égalité professionnelle, mais également la mise en place des contrats d'égalité professionnelle et des contrats pour la mixité des emplois.

La charte de l'égalité, remise le 8 mars 2004 au Premier Ministre, fixe un cadre général d'action pour l'ensemble des organismes impliqués dans l'égalité entre les hommes et les femmes, en associant près d'une centaine d'acteurs publics et privés autour de 280 engagements regroupés en cinq axes, dont les quatre premiers reprennent les intitulés des actions du programme. Elle constitue un socle commun devant faciliter la mise en place d'un réseau de la parité autour du SDFE. Des correspondants de l'égalité ont ainsi été désignés dans les différents ministères, certains ayant même constitué des missions spécifiques. Des contrats d'objectifs et de moyens sont conclus avec certains réseaux associatifs. Un partage des expériences et des bonnes pratiques est également recherché via, notamment, la diffusion de la lettre d'information « La Passerelle » depuis 2005.

### **B.- UNE ACTIVITÉ INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE À LAQUELLE LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT**

Au niveau international, la France a notamment ratifié en 1984 la convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dite CEDAW, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1979. Une délégation française assistera à la présentation du sixième rapport d'application de cette convention à Genève en janvier 2008.

Au niveau européen, les États membres ont adopté, en 2006, un pacte pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le même temps, la Commission a élaboré une feuille de route pour la période 2006-2010 devant faire l'objet d'un rapport en 2008. Cette feuille de route définit six domaines d'action prioritaires : l'indépendance économique des femmes, la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, l'égalité de représentation dans la prise de décision, l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, l'élimination des stéréotypes de genre, ainsi que la promotion de l'égalité à l'extérieur de l'Union européenne.

La Commission européenne mène, de façon transversale, une activité de collecte, d'analyse et de diffusion de données et cherche à mettre en place un dialogue et un échange de bonnes pratiques au niveau européen. Un institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a été créé à cet effet par un règlement du 20 décembre 2006. Situé à Vilnius, il devrait être opérationnel début 2008. La Commission européenne conduit également des actions spécifiques en faveur de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes et pour une meilleure prise en compte de l'égalité des temps de vie.

Pour sa part, le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) participe aux travaux des instances et conférences européennes suivantes :

- le groupe à haut niveau des fonctionnaires sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le comité consultatif pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les conférences et réunions interministérielles.

Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, le groupe à haut niveau travaillera notamment sur les thèmes « femmes et conflits armés » et « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ». Une conférence d'experts et une réunion informelle de niveau ministériel seront organisées.

#### C.- UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) SERAIT NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS

L'existence d'activités à la fois intégrées et spécifiques, transversales et partenariales, explique que plusieurs dispositifs ne soient pas financés par le programme, mais soient pris en charge par des fonds communautaires, divers programmes budgétaires sectoriels, la sécurité sociale ou encore les collectivités locales. **Si l'éparpillement des crédits qui en résulte est inévitable, il rend néanmoins difficile toute présentation d'ensemble des dispositifs, ce que votre Rapporteur spécial juge regrettable.**

**Pour remédier à cette carence, l'annexe budgétaire relative à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes vise à offrir une vision globale.** Élaborée à partir de contributions volontaires et sur la base d'un format libre, elle dresse un bilan de la situation des femmes et des actions entreprises en reprenant la ventilation par destination du programme et détaille les crédits consacrés à l'égalité par les différents programmes du budget de l'État, retracés dans le tableau suivant.

**CRÉDITS DE L'ÉTAT CONCOURANT AUX ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES**

(en millions d'euros)

|   | 2007          |                                | 2008 (p)     |                                |
|---|---------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|
|   | Montant       | Contribution à l'action (en %) | Montant      | Contribution à l'action (en %) |
| <b>Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision</b> |               |                                |              |                                |
| Programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i>               | 0,88          | n.d.                           | 0,73         | n.d.                           |
| Autres programmes budgétaires   | n.d.          | n.d.                           | n.d.         | n.d.                           |
| <b>Égalité professionnelle</b>  |               |                                |              |                                |
| Programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i>               | 5,6           | 9,7                            | 5,79         | 11,6                           |
| Autres programmes budgétaires   | 52,34         | 90,3                           | 44,21        | 88,4                           |
| <b>Égalité en droit et en dignité</b>                                 |               |                                |              |                                |
| Programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i>               | 11,15         | 29,1                           | 11,1         | n.d.                           |
| Autres programmes budgétaires   | 27,12         | 70,9                           | n.d.         | n.d.                           |
| <b>Articulation des temps de vie</b>                                  |               |                                |              |                                |
| Programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i>               | 0,21          | 0,4                            | 0,23         | 8,4                            |
| Autres programmes budgétaires   | 53,7          | 99,6                           | 2,5          | 91,6                           |
| <b>Soutien</b>  |               |                                |              |                                |
| Programme <i>Égalité entre les hommes et les femmes</i>               | 10,44         | 96                             | 10,66        | 96,1                           |
| Autres programmes budgétaires   | 0,43          | 4                              | 0,43         | 3,9                            |
| <b>Total</b>  | <b>161,87</b> | <b>–</b>                       | <b>75,65</b> | <b>–</b>                       |

Source : annexes « jaunes » relatives à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes pour 2007 et 2008

Si la présentation des crédits consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes par le budget de l'État est satisfaisante, tel n'est pas le cas pour celle des collectivités locales (des informations ne sont disponibles que pour quelques régions), de la sécurité sociale, ou de l'Union européenne, puisque seuls 50 000 euros sont retracés pour cette dernière, alors que sa contribution, notamment au titre du fonds social européen (FSE), s'élève à plusieurs centaines de milliers d'euros. La représentation nationale n'est donc pas en mesure, actuellement, d'évaluer correctement l'effort financier global en faveur des droits des femmes.

*Préconisation* : Un document de politique transversale (DPT) devrait être créé, conformément aux recommandations de Mme Joëlle Voisin, chef du service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE). Par son caractère contraignant et formalisé, il permettrait en effet de retracer l'ensemble des actions menées en leur associant des objectifs communs et en explicitant les modalités de participation des différents acteurs.

## **II.- UN PROGRAMME SOUMIS AUX ALÉAS DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION, ET DONT LA PERFORMANCE PROGRESSE**

### **A.- UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR 2006 ET 2007 EN DÉPIT DES CONTRAINTES ENGENDRÉES PAR LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION**

**L'exécution budgétaire pour 2006 s'établit à 25,9 millions d'euros**, ce qui représente un montant inférieur d'environ 1,7 million d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette sous-consommation des crédits a deux origines principales :

– une sous-consommation d'environ 800 000 euros des crédits de personnel, correspondant à la non-utilisation de 20,32 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ;

– et l'application d'une réserve de précaution de 750 000 euros sur les crédits d'intervention, non levée au cours de l'exercice.

**La sous-consommation des crédits de personnel a permis au responsable de programme de faire usage de la fongibilité asymétrique** à hauteur de 416 000 euros, au bénéfice des crédits de fonctionnement d'une part, pour 165 000 euros et des crédits d'intervention d'autre part, pour 251 000 euros. Par ailleurs, la fongibilité a été utilisée au détriment des actions menées en faveur de l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision, afin de venir renforcer l'action *Articulation des temps de vie*.

**La prévision d'exécution budgétaire pour 2007 s'établit à 27,4 millions d'euros**, ce qui représente un montant inférieur d'environ 900 000 euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Contrairement à 2006, les crédits de personnel seront presque entièrement consommés, un effort de recrutement ayant permis d'approcher le plafond d'emplois. La sous-consommation des crédits s'explique donc uniquement par l'application d'une réserve de précaution non levée de 831 000 euros. Les crédits de paiement ont par ailleurs fait l'objet d'une annulation supplémentaire de 75 000 euros.

Ces conditions budgétaires restrictives ont obligé le SDFE à procéder par redéploiements, en diminuant les crédits de soutien aux associations pour mettre l'accent sur les actions jugées prioritaires, telles que les contrats de mixité. Une

ponction de 120 000 euros sur les crédits de personnel devrait également être opérée. Le SDFE souligne par ailleurs que l'application de la réserve de précaution ne lui permettra pas de financer des actions prévues en matière d'égalité professionnelle et, dans le domaine de la lutte contre les violences au sein du couple, en direction des hommes auteurs.

**Votre Rapporteur spécial se félicite de l'utilisation efficace de la fongibilité. En revanche, il s'interroge sur la pertinence de l'application de la réserve de précaution à un programme dont le montant des crédits d'intervention est déjà faible. Il estime que les crédits du programme pourraient échapper à cette réserve afin de garantir la pérennisation des dispositifs existants et le financement de dispositifs innovants.**

#### B.– UN VOLET PERFORMANCE EN PROGRESSION, MALGRÉ L'ABSENCE DE MESURE DE L'IMPACT DES DÉPENSES FISCALES

**Plusieurs dépenses fiscales contribuent à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes.** À destination des ménages et des entreprises, elles viennent compléter les dépenses budgétaires prévues par les actions *Égalité professionnelle* et *Articulation des temps de vie*, davantage ciblées sur le subventionnement du secteur associatif :

– un crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans ;

– une réduction ou un crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour un coût estimé à 2,3 milliards d'euros ;

– une exonération d'impôt de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant ;

– et enfin, un crédit d'impôt famille.

**Si l'effet positif de ces dépenses fiscales sur la reprise d'activité ou le maintien en activité des femmes ne peut être mis en doute, votre Rapporteur spécial attire l'attention sur le fait qu'aucune étude ne permet aujourd'hui d'en mesurer l'impact réel et invite le SDFE à entreprendre une telle étude.**

Les objectifs et les indicateurs du programme ont été substantiellement modifiés entre 2006 et 2008. Ainsi, alors que le programme comptait 5 objectifs et 8 indicateurs en 2006, il ne présentait plus que 4 objectifs et 7 indicateurs en 2007. En 2008, ne seront maintenus que 3 objectifs renseignés par 6 indicateurs. Les modalités de calcul de certains indicateurs ont également été simplifiées. **Votre Rapporteur spécial apprécie les efforts de rationalisation et de simplification entrepris par le SDFE.**

Il espère néanmoins que la suppression de l'indicateur relatif à la « *part des femmes dans les créations et reprises d'entreprises* », dont la mesure quadriennale n'était pas compatible avec une appréciation annuelle des résultats, sera suivie de la mise en place d'un nouvel indicateur plus pertinent. Il semble en effet problématique que les objectifs et indicateurs du programme ne visent qu'une part réduite des dispositifs financés par celui-ci.

Il s'interroge également sur le caractère restrictif de l'objectif qui entend « *contribuer à accroître le nombre de filles dans les filières scientifiques et techniques où elles sont sous-représentées* ». La promotion de l'égalité dans le domaine éducatif, enjeu essentiel, ne saurait en effet se réduire à ce seul objectif.

Il souhaite enfin que la démarche de performance du programme, une fois ces remarques prises en compte, soit rapidement et durablement stabilisée afin de permettre l'évaluation de la performance du programme dans la durée.

### **III.- UN BUDGET STABILISÉ EN 2008, MAIS DONT LA RÉPARTITION EST MODIFIÉE POUR RÉPONDRE AUX PRIORITÉS FIXÉES**

#### **A.- UN FAIBLE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION**

Les crédits de l'action *Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision* sont consacrés au financement d'initiatives de promotion de la parité, au recueil et à la diffusion d'informations ainsi qu'à l'organisation de formations à destination des responsables politiques, administratifs, du monde de l'entreprise et du secteur associatif.

**Ils s'élèvent, pour 2008, à 750 000 euros, soit une baisse de 17 % par rapport à 2007, cohérente avec la sous-consommation des crédits constatée en 2006.**

Le faible montant des crédits ne porte pas préjudice à la pérennisation des initiatives prises en charge, dans la mesure où cette action ne vise pas à financer des dispositifs budgétaires lourds, mais à susciter une prise de conscience de l'importance de la parité et du chemin restant à parcourir pour la rendre effective. En 2008, 100 associations locales et 20 associations nationales seront subventionnées pour un montant de 6 000 euros par bénéficiaire.

Les activités du SDFE et des réseaux associatifs sont relayées par l'Observatoire de la parité, créé en 1995 et regroupant 33 membres représentatifs de la diversité de la société civile. L'Observatoire de la parité joue un rôle de veille et de conseil aux pouvoirs publics sur les questions relatives à la parité. Ses travaux constituent un complément utile aux initiatives financées par le programme. Il fait réaliser et organise la diffusion de données statistiques et d'études, rend un avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires et évalue l'effectivité des mesures existantes. Il remet, tous les deux ans, un rapport

général au Premier Ministre sur l'état d'avancement de la parité. Le prochain rapport, intitulé « 2001, l'Odysée paritaire », dressera ainsi un bilan qualitatif de la loi du 6 juin 2000 sur la base de rencontres avec les élus.

**La promotion de la parité entre les hommes et les femmes dans la sphère politique est d'autre part activement soutenue par le législateur, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.** La loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a ainsi utilement complété la loi du 6 juin 2000 en prévoyant la désignation paritaire des exécutifs locaux régionaux et municipaux, en instaurant un ticket mixte pour les élections cantonales et en renforçant les sanctions pour les partis politiques ne respectant pas les règles de parité.

#### B.- LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE À TRAVERS UNE DÉMARCHE PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

Les crédits de l'action *Égalité professionnelle* visent à supprimer les inégalités d'accès à l'emploi et de situation dans l'emploi entre les femmes et les hommes. Ils sont mobilisés au service de l'orientation scolaire des filles d'une part, et des trajectoires professionnelles des femmes d'autre part. Ils sont à la fois destinés aux ménages, aux entreprises et aux réseaux associatifs et permettent d'impulser une démarche partenariale dynamique et de financer des dispositifs spécifiques. **Ils s'élèvent, pour 2008, à 5,79 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2007.**

Le Président de la République s'est engagé à ce que l'égalité salariale entre les hommes et les femmes soit atteinte à horizon 2009. **Votre Rapporteur spécial s'associe pleinement à cet engagement fort et ambitieux. Il se félicite, dans cette perspective, de la tenue d'une conférence rassemblant l'ensemble des partenaires sociaux et des pouvoirs publics le 26 novembre prochain.** Cette conférence s'intéressera à la fois aux causes directes de la discrimination salariale, mais aussi aux facteurs structurels pesant sur les carrières des femmes et expliquant de 50 à 75 % des écarts de rémunération. Elle devra aboutir à la mise en place d'actions exemplaires de l'État, ainsi qu'au développement et à la valorisation de l'ensemble des partenariats existants.

L'action *Égalité professionnelle* finance les réseaux associatifs à hauteur de 4,13 millions d'euros. La plupart des financements vont aux centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF), dotés de un million d'euros, et en particulier aux 56 bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) et aux 12 pôles emplois. Mais 480 autres associations reçoivent également des crédits, pour un montant global de 3 millions d'euros, soit environ 6 500 euros par bénéficiaire. Les initiatives conduites par ces associations ont principalement pour but de diversifier les débouchés professionnels des femmes, de faciliter leur accès et leur retour à l'emploi, ainsi que leurs démarches de création d'entreprises.

Elles sont complétées par une activité conventionnelle intense, associant l'État à des acteurs variés de la vie économique et sociale, tels que :

– le service public de l'emploi, dont les quatre opérateurs ont signé deux chartes d'engagement éthique le 18 novembre 2005, l'ANPE faisant l'objet d'un accord spécifique, afin d'intégrer davantage les questions de mixité des emplois dans la conduite de ses actions ;

– l'Assemblée permanente des chambres de métiers, la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et l'AGEFOS PME, qui ont pris des engagements afin d'augmenter la part de femmes travaillant dans les secteurs professionnels où elles sont sous-représentées.

L'action se fixe pour objectif de « *contribuer au développement de l'égalité et de la mixité professionnelles dans les entreprises et les branches* ». À cette fin et dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle, le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) incite les partenaires sociaux à inclure des clauses visant à la réduction des inégalités dans les accords de branche et les accords d'entreprise. Un indicateur spécifique permet de constater que si le pourcentage des accords d'entreprises incluant une telle clause est en hausse régulière et supérieur aux prévisions, celui des accords de branche a baissé entre 2005 et 2006. Cette baisse serait en partie justifiée par l'attente de l'entrée en vigueur des obligations de la loi du 23 mars 2006 par les branches, pour lesquelles les démarches de négociation sont plus lourdes et plus complexes que pour les entreprises. Le « label égalité », remis aux entreprises respectant une liste de 18 critères pour une durée de trois ans, s'inscrit également dans cette démarche incitative. En août 2007, 29 entreprises représentant 615 000 salariés l'avaient reçu.

L'action finance quatre dispositifs budgétaires spécifiques dont les résultats sont suivis par trois indicateurs :

– **les contrats d'égalité professionnelle** permettent aux branches professionnelles et aux entreprises de recevoir une aide financière de l'État et du fonds social européen (FSE) pour la prise en charge d'actions exemplaires en faveur de l'égalité professionnelle en matière de recrutement, de formation, de promotion ou d'articulation des temps de vie. Un indicateur présente l'« *évolution du nombre de femmes ayant bénéficié d'une amélioration des conditions de travail ou d'une promotion, quatre ans après la signature des contrats* ». En 2008, il est proposé de consacrer 330 000 euros au financement de 24 contrats, soit un nombre de contrats identique à 2007, mais très supérieur à 2006 ;

– **les contrats pour la mixité des emplois** visent à favoriser la mixité dans les secteurs où les métiers sont traditionnellement masculins à travers la diversification des emplois occupés par les femmes et leur promotion dans l'entreprise. Il est réservé aux entreprises de moins de 600 salariés et permet de

financer, selon des modalités proches de celles du contrat d'égalité, des initiatives de formation et d'insertion. Un indicateur suit l'évolution de ces contrats dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment, du transport et de la restauration. En 2008, il est proposé de consacrer 682 500 euros à la signature de 130 contrats, contre 210 000 euros pour 40 contrats en 2007 ;

**La montée en puissance de ces deux types de contrats est saluée par votre Rapporteur spécial.**

– Le fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprise à l'initiative des femmes (FGIF), créé en 1989 et assoupli en 2006, participe à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en facilitant l'accès des femmes au crédit bancaire. Il doit être doté de 100 000 euros en 2007, mais ne sera financé que par le fonds de cohésion sociale en 2008. Il connaît une augmentation régulière du nombre de ses bénéficiaires, ceux-ci passant de 543 à 640 entre 2006 et 2007.

– Le prix de la vocation scientifique et technique des filles, créé en 1991, vise à encourager les projets d'étude et les projets professionnels des filles à la sortie du baccalauréat. En 2008, ce prix, d'un montant de 1 000 euros, récompensera 650 personnes contre 600 en 2007. **Un indicateur retrace le nombre de candidatures à ce prix, ainsi que la part des filles dans les filières scientifiques.** Cette part doit augmenter de 20 % entre 2004 et 2010. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de ce prix et sur la pertinence de cet indicateur, la progression de la part des filles dans les filières scientifiques dépendant avant tout du ministère de l'éducation nationale et non du SDFE.

**LA LOI DU 23 MARS 2006 RELATIVE À L'ÉGALITÉ SALARIALE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Venant compléter les dispositifs financés par l'action *Égalité professionnelle*, la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes a durci les exigences pesant sur les entreprises et les branches professionnelles en les obligeant à négocier, annuellement, des mesures de suppression des écarts de rémunérations avant le 31 décembre 2010. Elle a fait l'objet d'une circulaire d'application le 19 mai 2007 et a donné lieu à la rédaction d'un guide par le SDFE à destination des entreprises.

Quatre aides ont été introduites, retracées sur le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* :

– un soutien financier de l'État pour l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences intégrant des actions favorisant l'égalité des hommes et des femmes ;

– une aide financière forfaitaire de 400 euros à destination des entreprises de moins de 50 salariés qui embauchent en remplacement d'une salariée en congé de maternité ou d'adoption ;

– un élargissement du crédit d'impôt famille à la prise en charge de la formation d'une salariée embauchée suite à un licenciement ou à une démission pour cause de congé parental d'éducation ;

– une possibilité de majoration de 10 % de l'allocation de formation des salariés qui engagent des frais supplémentaires de garde d'enfant pour suivre une action de formation en dehors de leur temps de travail.

**Un rapport d'évaluation de cette loi devra être remis au Parlement courant 2008. Votre Rapporteur spécial y sera particulièrement attentif.**

**C.– UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF FINANÇÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES**

L'objectif de l'action *Égalité en droit et en dignité* est de faciliter l'accès des femmes à leurs droits, afin de promouvoir leur autonomie et de diffuser une conception plus égalitaire des rapports entre les sexes. Les dispositifs mis en œuvre visent avant tout à lutter contre les violences et à améliorer la maîtrise de la sexualité. Ils s'adressent particulièrement aux populations d'origine immigrée.

**En 2008, elle doit être dotée de 11,1 millions d'euros, soit une diminution de 0,5 % par rapport à 2007.**

**Votre Rapporteur spécial se félicite que la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes aient été érigées par le Gouvernement comme la deuxième priorité de l'action publique en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.** Un nouveau plan global de lutte contre les violences faites aux femmes couvrant la période 2008-2010 devrait être présenté en novembre 2007. Il s'inscrira dans le prolongement du plan global 2005-2007 dont

la plupart des dix mesures ont été suivies d'effet. Ce plan prévoyait notamment un durcissement de la répression des violences au sein du couple et une amélioration de la prévention, dispositions mises en place par la loi du 4 avril 2006. Il demandait également que le coût économique des violences faites aux femmes fasse l'objet d'une évaluation approfondie. À cet effet, un rapport a été remis au SDFE en novembre 2006, estimant ce coût à environ un milliard d'euros.

**LA LOI DU 4 AVRIL 2006 RENFORÇANT LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE**

Venant compléter les dispositifs financés par l'action *Égalité en droits et en dignité*, la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple a permis :

– d'insérer, à l'article 132-80 du code pénal, que « *dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise par le conjoint ou le concubin de la victime* » ;

– d'étendre la circonstance aggravante aux cas de viol, d'agression sexuelle et de meurtre ;

– d'appliquer la circonstance aggravante non seulement aux couples mariés et concubins mais aussi aux couples Pacsés et aux anciens couples lorsque l'infraction est commise « *en raison des relations ayant existé* » ;

– de faciliter l'éloignement du conjoint violent ;

– de sanctionner le vol entre époux lorsqu'il porte sur des documents personnels particulièrement importants.

**Un rapport d'évaluation de cette loi devra être remis au Parlement courant 2008. Votre Rapporteur spécial y sera particulièrement attentif.**

La mise en œuvre des objectifs de l'action passe par le financement de 686 associations intervenant dans des domaines variés, tels que la lutte contre le viol, les mutilations sexuelles, les mariages forcés, l'esclavage moderne ou toutes les formes de violence, le soutien à la planification familiale, ainsi que l'accueil, l'écoute, l'orientation et l'information des femmes.

Le SDFE joue, dans ces domaines, un rôle d'information et d'étude ainsi que d'impulsion et de pilotage des réseaux. Ses travaux sont orientés par la Commission nationale contre les violences envers les femmes, dont le SDFE assure le secrétariat, et relayés, au niveau local, par les conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Ces conseils suivent notamment la mise en œuvre du plan global de lutte contre les violences faites aux femmes.

**Votre Rapporteur spécial appuie la volonté, exprimée par la secrétaire d'État aux solidarités, qu'une instance dédiée spécifiquement aux violences faites aux femmes soit créée au sein de chaque conseil départemental et que les préfets soient davantage sensibilisés à ces problématiques. Il salue la stratégie consistant à construire un grand nombre**

**de partenariats avec le monde associatif. Cette stratégie permet en effet de démultiplier l'action des services de l'État et est porteuse d'un important effet de levier financier.**

Les crédits de l'action sont concentrés sur les permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence ainsi que sur le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), au service de dispositifs jugés prioritaires.

Le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) est financé à 50 % par l'État, pour un montant de 970 000 euros tandis que le réseau des 114 CIDFF qu'il coordonne est doté de 4,4 millions d'euros. Ces montants sont équivalents à ceux prévus en 2007 et exécutés en 2006.

La Fédération nationale solidarité femme (FNSF) est subventionnée à hauteur de 860 000 euros en 2008, soit une hausse de 200 000 euros par rapport à 2007, justifiée par les frais occasionnés par la gestion d'un numéro national unique à destination des femmes victimes de violences au sein du couple, le « 3919 », créé le 14 mars 2007.

L'action des CIDFF et de la FNSF est encadrée par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, les prochains contrats devant être négociés pour couvrir la période 2008-2010. Cette démarche de contractualisation est retraduite dans le volet performance du programme, avec la fixation d'un objectif d'amélioration de la qualité de service des permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence et de l'efficacité des CIDFF, renseigné par deux indicateurs.

L'un d'eux suit le « *taux de réponse des permanences téléphoniques nationales* ». De bonne qualité, il met à jour de faibles résultats qui s'expliquent, en partie, par la mise en place du numéro « 3919 » qui a multiplié par six le nombre d'appels. **Votre Rapporteur spécial se félicite du progrès qu'implique la mise en place d'un numéro unique offrant plus de visibilité et des possibilités d'orientation accrues. Il souhaite toutefois que la FNSF soit en mesure d'améliorer sensiblement le taux de réponse au titre des prochains exercices.**

L'autre indicateur mesure les écarts de coût entre les CIDFF en isolant le pourcentage de CIDFF s'écartant de plus de 60 % de la moyenne. **Votre Rapporteur spécial estime que cet indicateur ne renseigne pas suffisamment sur l'efficacité du réseau des CIDFF et pourrait être amélioré.**

D.– L'ACTION *ARTICULATION DES TEMPS DE VIE* GAGNERAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE, À ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION *ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE*

L'action *Articulation des temps de vie* a pour ambition de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des femmes. Les contraintes familiales représentent en effet, pour un grand nombre de femmes, une source de discrimination indirecte qui appelle des réponses spécifiques.

**Les crédits s'inscrivent en hausse entre 2006 et 2008, passant de 178 000 euros en 2006 à 203 000 euros en 2007 et à 230 000 euros en 2008.**

L'action subventionnera 68 associations en 2008 pour un coût moyen d'environ 3 400 euros par bénéficiaire. Ces associations ont pour principale fonction de conduire des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux et des chefs d'entreprises et de travailler au développement de modes de garde et de prise en charge innovants, notamment à destination des personnes travaillant en horaire atypique. Un groupe de travail animé par le SDFE étudie actuellement les conditions de pérennisation de ces services innovants et devra publier prochainement son rapport.

*Préconisation* : Parce que les mesures relatives à l'articulation des temps de vie ont principalement pour objectif d'améliorer l'activité professionnelle des femmes, elles devraient être incluses dans l'action *Égalité professionnelle*

Au-delà, l'articulation emploi-famille est facilitée par des aides fiscales et budgétaires faisant intervenir non seulement l'État, mais également la sécurité sociale. Il s'agit :

– des dépenses fiscales qui visent directement l'articulation des temps de vie et qui sont complétées par des dispositifs innovants, tels que le chèque emploi service universel (CESU) ;

– ainsi que du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou du nouveau complément optionnel (COLCA), créé à l'été 2006, qui propose une aide plus courte et plus élevée, pour éviter que le congé parental n'éloigne trop les femmes de l'emploi.

E.– DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN AUGMENTATION, MALGRÉ UN LÉGER ABAISSEMENT DU PLAFOND D'EMPLOIS

**Les crédits de l'action *Soutien* s'élèvent, en 2008, à 10,66 millions d'euros, soit une hausse de 2,1 % par rapport à 2007.** Les crédits de fonctionnement augmentent de 5,2 %, du fait d'une budgétisation du loyer de la délégation régionale d'Île-de-France pour 54 600 euros. Les crédits de personnel augmentent quant à eux de 1,8 % sous l'effet, principalement, de la revalorisation et de l'extension d'une indemnité forfaitaire à destination de certains agents.

Le plafond d'emplois du programme est en légère baisse depuis 2006, passant de 204 à 202 entre 2006 et 2007 et de 202 à 200 entre 2007 et 2008. Mais tandis que la répartition par catégorie était restée stable entre 2006 et 2007, elle est profondément modifiée pour 2008. **Votre Rapporteur spécial souligne un renforcement significatif de la part des emplois de catégorie A dans le total des emplois du programme.** Il importe de noter que la plupart des agents - 183 au total, dont 154 financés par le programme – se répartissent dans les 104 implantations du réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité. Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs du programme entre 2006 et 2008.

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS PAR CATÉGORIE

(en équivalents temps plein travaillé)

|              | 2006       |                         | 2007       |                         | 2008 (p)   |                         |
|--------------|------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|-------------------------|
|              | ETPT       | Part des emplois (en %) | ETPT       | Part des emplois (en %) | ETPT       | Part des emplois (en %) |
| Catégorie A  | 130        | 63,7                    | 130        | 64,4                    | 140        | 70                      |
| Catégorie B  | 35         | 17,2                    | 34         | 16,8                    | 25         | 12,5                    |
| Catégorie C  | 39         | 19,1                    | 38         | 18,8                    | 35         | 17,5                    |
| <b>Total</b> | <b>204</b> |                         | <b>202</b> |                         | <b>200</b> |                         |

Source : projet annuel de performances pour 2008



## CHAPITRE VII : LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

En 2008, les crédits du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* s'élèveront à 1 085,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 071,5 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,1 % par rapport à 2007, comme l'indique le tableau suivant.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES*

(en millions d'euros)

|  | Autorisations d'engagement |                |                  | Crédits de paiement |                |                  |
|--|----------------------------|----------------|------------------|---------------------|----------------|------------------|
|  | LFI 2007                   | LFI 2008       | Évolution (en %) | LFI 2007            | LFI 2008       | Évolution (en %) |
| État-major de l'administration sanitaire et sociale  | 60,7                       | 56,2           | -7,3             | 60,7                | 56,2           | -7,3             |
| Statistiques, études et recherche  | 33                         | 34,3           | 4,1              | 33,0                | 34,3           | 4,1              |
| Gestion des politiques sociales  | 245,5                      | 235,1          | -4,2             | 245,5               | 235,1          | -4,2             |
| Gestion du programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</i>   | 90,3                       | 93,3           | 3,4              | 90,3                | 93,3           | 3,4              |
| Gestion des services déconcentrés du programme <i>Intégration et accès à la nationalité</i>    | 14,5                       | 14             | -3,7             | 14,5                | 14             | -3,7             |
| Gestion du programme <i>Actions en faveur des familles vulnérables</i> : défenseur des enfants | 2,3                        | 2,4            | 4,3              | 2,3                 | 2,4            | 4,3              |
| Gestion du programme <i>Actions en faveur des familles vulnérables</i> : autres dépenses       | 13,8                       | 14,7           | 6,5              | 13,8                | 14,7           | 6,5              |
| Gestion du programme <i>Handicap et dépendance</i>   | 121,6                      | 107,3          | -11,8            | 121,6               | 107,3          | -11,8            |
| Gestion du programme <i>Protection maladie</i>   | 3                          | 2,6            | -14,4            | 3                   | 2,6            | -14,4            |
| Gestion du programme <i>Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté</i>             | -                          | 0,8            | -                | -                   | 0,8            | -                |
| Gestion des politiques sanitaires  | 302,2                      | 322,5          | 6,7              | 302,2               | 322,5          | 6,7              |
| Gestion du programme <i>Santé publique et prévention</i>                                       | 60,5                       | 69,7           | 15,2             | 60,5                | 69,7           | 15,2             |
| Gestion du programme <i>Veille et sécurité sanitaires</i>                                      | 127,5                      | 137,3          | 7,7              | 127,5               | 137,3          | 7,7              |
| Gestion du programme <i>Offre de soins et qualité du système de soins</i>                      | 112                        | 113,7          | 1,6              | 112                 | 113,7          | 1,6              |
| Gestion du programme <i>Drogue et toxicomanie</i>  | 2,3                        | 1,9            | -20,1            | 2,3                 | 1,9            | -20,1            |
| Pilotage de la sécurité sociale  | 41,1                       | 39,3           | -4,5             | 41,1                | 39,3           | -4,5             |
| Soutien de l'administration sanitaire et sociale   | 391,5                      | 398,1          | 1,7              | 377,7               | 384,1          | 1,7              |
| <b>Total</b>   | <b>1 073,9</b>             | <b>1 085,5</b> | <b>1,1</b>       | <b>1 060,2</b>      | <b>1 071,5</b> | <b>1,1</b>       |

Source : projet annuel de performances pour 2008

Ce programme support concentre les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement de **4 missions et 11 programmes** :

– les autres programmes de la mission à l'exclusion du programme *Égalité entre les hommes et les femmes* ;

– les trois programmes de la mission *Santé* ;

– le programme *Veille et sécurité sanitaires* de la mission *Sécurité sanitaire* ;

– les services déconcentrés qui contribuent au programme *Intégration et accès à la nationalité* de la mission *Immigration, asile et intégration* ;

– les crédits d'état-major, de statistiques, d'études et de recherche, de soutien de l'administration sanitaire et sociale et de pilotage de la sécurité sociale.

Cette concentration, peu conforme à la LOLF, est principalement justifiée par la polyvalence des agents des services déconcentrés, principalement des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). La répartition des crédits par programme se traduirait en effet par une trop grande rigidité de la dépense, restreignant les possibilités de redéploiements de crédits en gestion. L'existence d'un programme support unique pour l'ensemble des politiques sanitaires et sociales de l'État rend toutefois nécessaire une reconstitution précise du coût complet des politiques publiques pour permettre au législateur de contrôler la répartition des crédits.

**Si votre Rapporteur spécial est favorable au maintien d'un programme unique, il souhaiterait néanmoins que la justification au premier euro de ses crédits soit plus détaillée, et que les éléments de comptabilité analytique soient plus fidèles à la réalité des coûts.** Il souligne ainsi le caractère approximatif de la ventilation, en comptabilité d'analyse des coûts, des crédits de fonctionnement sur la base d'une clé de répartition fondée sur le nombre d'emplois en équivalents temps plein travaillé. Il connaît le caractère récent de la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts pour l'État, mais espère que des progrès substantiels seront réalisés au cours des prochains exercices.

**Votre Rapporteur spécial s'interroge également sur le caractère pérenne du maintien du rattachement au programme support des dépenses de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés contribuant au programme *Intégration et accès à la nationalité*, alors même que les services centraux ont été transférés sur la nouvelle mission *Immigration, asile et intégration*.** Il n'est en effet pas cohérent de faire financer par deux programmes différents les dépenses de l'administration centrale et des services déconcentrés concourant à la réalisation d'une même politique publique.

## I.- UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RIGOUREUSE, AXÉE SUR LA DÉCONCENTRATION, LA SIMPLIFICATION ET LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

A.- LE NON RENOUVELLEMENT D'UN DÉPART SUR DEUX À LA RETRAITE N'EMPÊCHE PAS LE RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS DES POLITIQUES SANITAIRES

**Le plafond d'emplois est fixé, pour 2008, à 14 337 équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui représente une diminution de 522 ETPT par rapport à 2007.** Cette diminution est due à des mesures de périmètre et à l'application stricte de la règle de non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux.

### ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU PROGRAMME

(en équivalents temps plein travaillé)

|  | 2007          | 2008          | Évolution   |
|--|---------------|---------------|-------------|
| <b>État-major de l'administration sanitaire et sociale</b>                                     | <b>521</b>    | <b>491</b>    | <b>-30</b>  |
| <b>Statistiques, études et recherche</b>   | <b>335</b>    | <b>332</b>    | <b>-3</b>   |
| <b>Gestion des politiques sociales</b>   | <b>5 113</b>  | <b>4 480</b>  | <b>-633</b> |
| Gestion du programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</i>   | 1 817         | 1 771         | -46         |
| Gestion des services déconcentrés du programme <i>Intégration et accès à la nationalité</i>    | 501           | 253           | -248        |
| Gestion du programme <i>Actions en faveur des familles vulnérables : défenseur des enfants</i> | 18            | 19            | +1          |
| Gestion du programme <i>Actions en faveur des familles vulnérables : autres dépenses</i>       | 241           | 261           | +20         |
| Gestion du programme <i>Handicap et dépendance</i>   | 2 476         | 2 119         | -357        |
| Gestion du programme <i>Protection maladie</i>   | 60            | 46            | -14         |
| Gestion du programme <i>Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté</i>             | -             | 11            | -           |
| <b>Gestion des politiques sanitaires</b>   | <b>5 357</b>  | <b>5 550</b>  | <b>+193</b> |
| Gestion du programme <i>Santé publique et prévention</i>                                       | 1 028         | 1 054         | +26         |
| Gestion du programme <i>Veille et sécurité sanitaires</i>                                      | 2 298         | 2 393         | +95         |
| Gestion du programme <i>Offre de soins et qualité du système de soins</i>                      | 1 994         | 2 079         | +85         |
| Gestion du programme <i>Drogue et toxicomanie</i>  | 37            | 24            | -13         |
| <b>Pilotage de la sécurité sociale</b>   | <b>770</b>    | <b>703</b>    | <b>-67</b>  |
| <b>Soutien de l'administration sanitaire et sociale</b>  | <b>2 763</b>  | <b>2 781</b>  | <b>+18</b>  |
| <b>Total</b>   | <b>14 859</b> | <b>14 337</b> | <b>-522</b> |

Source : projet annuel de performances pour 2008

Le détail des transferts et changements de périmètres s'établit comme suit, pour une diminution totale de 436 équivalents temps plein travaillé (ETPT) :

- un transfert de 239 ETPT, représentant les effectifs de la direction des populations et des migrations (DPM) et du Haut conseil à l'intégration vers le programme *Intégration et accès à la nationalité*, piloté par le nouveau ministère de l'Immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;

- une suppression de 173 ETPT restés vacants dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), compensée par une augmentation de leur subvention de fonctionnement ;

- un transfert de 11 ETPT vers le centre national de gestion (CNG) des personnels hospitaliers, nouvellement créé en 2007 ;

- un transfert de 11 ETPT du contrôle budgétaire central du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité vers le ministère du Budget, des comptes publics et de l'emploi ;

- un transfert d'1 ETPT correspondant à la contribution du ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité au service des archives nationales ;

- un transfert d'1 ETPT vers l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH).

Le non-renouvellement d'un départ sur deux à la retraite se traduit par la suppression de 173 emplois correspondant à 86,5 ETPT, ce qui génère une économie estimée à 2,4 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial se félicite de l'application stricte de cette règle.** Il constate que les suppressions de poste concernent davantage des emplois de catégorie C, comme l'indique le tableau suivant, et se traduisent donc par une professionnalisation accrue des agents des ministères concernés.

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU PROGRAMME PAR CATÉGORIE

(en équivalents temps plein travaillé)

|                        | 2007          | 2008          | Évolution   |
|------------------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>Catégorie A</b>     | <b>4 979</b>  | <b>4 836</b>  | <b>-143</b> |
| Emplois fonctionnels   | 290           | 287           | -3          |
| Emplois administratifs | 3 240         | 3 122         | -118        |
| Emplois techniques     | 1 449         | 1 427         | -22         |
| <b>Catégorie B</b>     | <b>4 161</b>  | <b>4 037</b>  | <b>-124</b> |
| <b>Catégorie C</b>     | <b>5 719</b>  | <b>5 464</b>  | <b>-255</b> |
| <b>Total</b>           | <b>14 859</b> | <b>14 337</b> | <b>-522</b> |

Source : direction de l'administration générale, du personnel et du budget

Par ailleurs, il importe de souligner que la réduction globale du nombre d'emplois s'accompagne de changements marqués dans la répartition des emplois par action. On observe ainsi un double mouvement de réduction des emplois consacrés à la gestion des politiques sociales et d'augmentation des emplois liés à la gestion des politiques sanitaires, tout particulièrement dans le domaine de la sécurité sanitaire. Cette tendance s'inscrit dans la logique de décentralisation de certaines compétences sociales aux départements et représente un début de réponse aux constats et aux propositions du rapport d'audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État, mené par l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration (IGA), et publié en janvier 2007.

**Votre Rapporteur spécial invite les ministères gestionnaires des politiques sanitaires et sociales à tenir pleinement compte de l'ensemble des recommandations de ce rapport, afin d'adapter les administrations sociales aux récents transferts de compétences, ce qui passe, notamment, par une restructuration des administrations et un recentrage de leur rôle dans les domaines décentralisés.**

**Il appuie par ailleurs la décision du ministère de faire porter le poids de la réduction budgétaire des emplois davantage sur l'administration centrale que sur les services déconcentrés, et d'augmenter plus spécifiquement les plafonds d'emplois des services déconcentrés des départements d'outre-mer (DOM), à hauteur de 70 ETPT, pour leur permettre de mieux faire face aux crises sanitaires.**

#### **B.- UNE DÉCONCENTRATION ACCRUE DES DÉCISIONS, LA SIMPLIFICATION DES CADRES D'EMPLOIS ET UN RÉEL EFFORT DE MOBILITÉ ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

Afin de rendre la gestion des ressources humaines plus souple et plus proche du terrain, les compétences des responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) ont été accrues. Des formations à la gestion prévisionnelle des effectifs, du plafond d'emploi et de la masse salariale, ainsi qu'à la gestion des plans de recrutement leur ont été proposées. Certaines tâches devraient être mutualisées, telles que la gestion de la paie qui ne devrait plus s'effectuer qu'au niveau régional à compter de 2008.

Dans le même temps, l'organisation des mobilités géographiques et fonctionnelles a été adaptée. Pour remplir l'objectif de saturation du plafond d'emploi des budgets opérationnels de programme, le système des candidatures a été modifié. Les agents formulent désormais des vœux de mutation indépendamment de la vacance des postes, et des tableaux de mutation sont constitués pour permettre un comblement immédiat des vacances. Une diffusion continue des fiches de postes à pourvoir vise également à mettre en place un mouvement permanent de remplacement. La création d'une « cellule mobilité »

est à l'étude, même si les bureaux de gestion de l'administration centrale devraient pouvoir, à l'avenir, concentrer leur action sur ce type de fonctions, grâce à la déconcentration des actes de gestion du personnel.

Le ministère s'est d'autre part engagé dans une démarche de simplification et de rationalisation des corps.

Le décret n° 2006-688 du 12 juin 2006 a ainsi organisé la fusion des corps d'agents administratifs et d'adjoints administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés. Dans le prolongement du décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration d'État et à certains corps analogues, un corps des attachés d'administration des affaires sociales a été créé par fusion du corps des attachés d'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales, du corps des attachés de l'emploi et de la formation professionnelle et du corps des inspecteurs techniques et pédagogiques des écoles d'assistantes sociales.

En 2007 et 2008, devraient avoir lieu la fusion des corps de secrétaires administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés, et celle des agents sanitaires et des adjoints sanitaires, ainsi que l'intégration des professeurs des instituts nationaux des jeunes sourds et de l'institut national des jeunes aveugles dans le corps des professeurs de l'éducation nationale.

**La règle de non-renouvellement d'un départ sur deux à la retraite, dont se félicite votre Rapporteur spécial, doit s'accompagner d'une modernisation des métiers : c'est pourquoi le ministère a mis en place une politique ambitieuse de formation initiale, d'adaptation à l'emploi et de formation continue.**

La direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) est dotée d'un bureau de formation dont le rôle est d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer le plan de formation ministériel et le plan de formation de l'administration centrale, ainsi que d'animer le réseau des responsables des cellules régionales de formation continue (CEREFOC). Ce bureau est chargé de la tutelle administrative et pédagogique de l'école des hautes études en santé publique (EHESP), responsable de la formation initiale et, pour partie, de la formation continue. Pour mettre en œuvre la formation initiale, l'école, qui succède à l'école nationale de la santé publique (ENSP), sera subventionnée par le programme à hauteur de 11 millions d'euros en 2008. La formation continue a quant à elle été dotée en loi de finances initiale pour 2007, d'un montant de 6,9 millions d'euros contre 7,2 millions d'euros en 2006. On regrettera toutefois l'absence d'informations fournies pour 2008 à ce titre.

Il convient également de noter que les actions de formation financées par le programme support ne concernent pas seulement ses agents mais, plus largement, l'ensemble du secteur sanitaire et social à travers la valorisation des acquis de l'expérience. Une subvention au centre national pour l'aménagement des

structures des exploitations agricoles (CNASEA) permet ainsi d'ouvrir à la validation des acquis de l'expérience (VAE) 15 diplômes de travail social et 3 diplômes de travail sanitaire, concernant environ 60 000 candidatures par an pour **une subvention, en 2008, de 10,1 millions d'euros, en hausse de 33 % par rapport à 2007.**

## **II.- UNE MAÎTRISE DES COÛTS ASSURÉE PAR LA RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER ET UN CONTRÔLE DE GESTION PLUS EFFICACE**

Le schéma prévisionnel de stratégie immobilière 2006-2011 prévoit la création de deux pôles majeurs d'activité pour l'administration centrale.

Les services d'administration centrale financés par le programme support sont principalement concentrés sur les sites Ségur-Fontenoy (7<sup>ème</sup> arrondissement) et Atlantique-Montparnasse (15<sup>ème</sup> arrondissement). La cession de l'immeuble ASTORG, au cours de l'année 2006, pour un montant de 101,2 millions d'euros se traduit, à titre temporaire, par la prise à bail de nouveaux locaux dans l'immeuble Mirabeau (15<sup>ème</sup> arrondissement) pour reloger l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le conseil national du Sida (CNS).

Conformément au principe fixé dans la charte de gestion pour 2007 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, 85 % du produit de la vente de l'immeuble ASTORG reviennent au ministère, pour un montant de 86 millions d'euros. Cette somme, venue abonder le compte d'affectation spéciale (CAS), doit permettre de :

– financer la poursuite des travaux de rénovation du site Ségur-Fontenoy, pour un montant d'environ 73 millions d'euros ;

– maintenir sur le site ASTORG, puis reloger sur le site Mirabeau, les services de l'IGAS, pour un montant d'environ 9 millions d'euros ;

– maintenir sur le site ASTORG, puis reloger, certains services de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), pour un montant de 4 millions d'euros.

La réhabilitation du site Ségur-Fontenoy, engagée depuis 1998, fait l'objet d'un schéma directeur architectural et technique couvrant la période 1998-2012. Le montant global des travaux devrait s'élever à 165 millions d'euros, entraînant une augmentation de la valeur du site. Selon le conseil de l'immobilier de l'État, celle-ci pourrait passer de 150 millions d'euros à 500 ou 600 millions d'euros. **En 2008, le financement devrait s'élever à 19,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 23 millions d'euros en crédits de paiement**, qui n'émargent toutefois pas sur le présent programme, conformément à l'échéancier suivant :

**ÉCHÉANCIER DE L'OPÉRATION DE RÉHABILITATION DU SITE SÉGUR-FONTENOY**

(en millions d'euros)

|                            | <b>Coût global de l'opération</b> | <b>Sommes affectées et dépensées jusqu'en 2005</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|----------------------------|-----------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Autorisations d'engagement | 166                               | 88   | 12,5        | 19,3        | 18          | 20          | 8,2         | 0           |
| Crédits de paiement        | 166                               | 53,7   | 8,5         | 23          | 25,3        | 25          | 25          | 5,5         |

Source : projet annuel de performances pour 2008

**Votre Rapporteur spécial salue cette vaste opération de modernisation des locaux des services de l'administration sanitaire et sociale, mais s'inquiète de la faible avancée des travaux, et notamment des retards pris en 2006, qui ont entraîné une révision importante de l'échéancier** et une augmentation du financement pour 2008 d'environ 3 millions d'euros.

Au niveau des services déconcentrés, le ministère a initié une opération de regroupement de locaux, afin de réduire le coût du parc immobilier et de faciliter la mutualisation des tâches. En 2008, une expérimentation de préfecture intégrée sera ainsi conduite dans le Lot, permettant de fusionner les services de la préfecture et ceux de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS). D'autres initiatives, comme le regroupement des services de la DRASS et de la DDASS en région Centre, pour un gain escompté de plus de 5 millions d'euros, sont également menées.

**Votre Rapporteur spécial encourage ces initiatives de rationalisation.**

Les dépenses de fonctionnement des administrations centrales et déconcentrées devraient être rationalisées par la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit de modernisation mené par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur l'exercice des fonctions supports par les services déconcentrés des ministères sociaux, publié en janvier 2006. Dès cette date, un plan d'action reposant sur trois axes a en effet été mis en place. Il vise à améliorer la politique d'achat, développer les systèmes d'information des fonctions supports et renforcer le contrôle de gestion.

**III.- UN VOLET PERFORMANCE COMPLET, MAIS INSUFFISAMMENT AMBITIEUX**

Le volet performance du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* comporte huit objectifs et douze indicateurs :

– tout d'abord, six indicateurs d'efficacité mesurent l'impact des opérations de communication et des publications de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur le public, ainsi que la rapidité de transposition des directives européennes et d'application des lois et ordonnances, et enfin, la performance du pilotage de la sécurité sociale ;

– ensuite, quatre indicateurs d’efficacité permettent de suivre le degré de contrôle des structures, et l’effet de levier que produit la subvention au groupement d’intérêt public « Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau » (GIP ESTHER), ainsi que l’évolution des dépenses de fonctionnement, d’exploitation et d’entretien de l’administration centrale et des services déconcentrés ;

**LE GROUPEMENT D’INTÉRÊT PUBLIC « ENSEMBLE POUR UNE SOLIDARITÉ THÉRAPEUTIQUE EN RÉSEAU » (GIP ESTHER)**

Créé en 2002, le GIP ESTHER est l’opérateur principal du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. Il a pour objectif d’accroître l’accès aux soins et aux traitements des personnes atteintes du VIH / SIDA, en coordonnant la mise en œuvre et le suivi de l’intervention d’établissements de santé et d’organisations non gouvernementales (ONG) auprès d’établissements de santé et d’ONG de pays en voie de développement (18 pays d’Afrique et d’Asie du Sud-Est). Son action s’inscrit dans un cadre européen à travers le réseau ESTHER en Europe, dont il assure le secrétariat et qui regroupe 9 pays européens. **La subvention pour charges de service public versée par l’État s’élève, en 2008, à 3,75 millions d’euros, soit une baisse de 50 % par rapport à 2007.** Elle est complétée par une subvention de 500 000 euros, provenant du programme *Solidarité à l’égard des pays en développement*.

Le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité justifie cette baisse de crédits par l’existence d’un fonds de roulement important et par la signature, courant 2008, d’une nouvelle convention avec le GIP ESTHER qui devra aboutir à une redéfinition de son action et à une amélioration de sa performance. Celle-ci est actuellement suivie par 7 objectifs et 14 indicateurs, parmi lesquels un indicateur commun au présent programme et au document de politique transversale (DPT) *Politique française en faveur du développement*, qui mesure l’effet de levier généré par le financement de l’État. **Votre Rapporteur spécial remarque que l’effet de levier est assez faible, la contribution de l’ensemble des partenaires de l’État ne représentant qu’environ un quart de sa subvention.**

Le GIP ESTHER a souligné le caractère tardif et incertain du versement de la subvention de l’État et s’est inquiété de sa réduction, considérant qu’elle s’opposait au fort développement des activités du GIP constaté depuis 2003 et ne lui permettrait pas d’honorer la totalité de ses engagements, compte tenu du niveau actuel de son fonds de roulement.

**Au vu des inquiétudes manifestées par le GIP, votre Rapporteur spécial demeurera attentif au niveau de sa subvention, en fonction de l’évolution qui sera celle du fonds de roulement au cours de l’exercice 2008.**

– enfin, deux indicateurs de qualité contrôlent les délais moyens de pourvoiement des emplois et la qualité des formations initiales dispensées à l’école des hautes études en santé publique (EHESP).

**Votre Rapporteur spécial considère que le champ couvert par les indicateurs de performance est suffisamment vaste pour rendre compte de la plupart des actions du programme.**

**En revanche, il est surpris par le manque d’ambition de certaines cibles et le niveau de certaines prévisions, au regard des résultats obtenus en 2006.** L’indicateur relatif au délai moyen de transposition des directives propose

ainsi comme cible pour 2008 un dépassement des délais de 19 mois, alors qu'en 2006, le délai moyen de dépassement a atteint 11,5 mois. De même, l'indicateur relatif au « *délai moyen d'application des lois et ordonnances* » propose comme cible pour 2008 un délai de 10 mois alors qu'en 2006, le délai moyen était de 9,4 mois. Enfin, l'indicateur relatif au « *délai moyen de pourvoiement des emplois* » propose comme cible pour 2008 un délai de 25 jours alors qu'en 2006, le délai moyen était de 26 jours.

**Votre Rapporteur spécial juge inutile le maintien d'un indicateur mesurant la part du champ de la loi de financement de la sécurité sociale couvert par les programmes de qualité et d'efficience, sachant que 100 % de la loi est couverte en 2007.**

Il se félicite toutefois de l'achèvement du système d'information « SI performance » du ministère, intéressant l'ensemble des services centraux et déconcentrés. Une première version devrait être opérationnelle à la fin du premier semestre 2008. Elle permettra un meilleur pilotage et un suivi plus fin de la performance au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP), ainsi que la consolidation des données et le partage des informations.

## EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la Santé, de la jeunesse et des sports, Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville, Mme Valérie Létard, secrétaire d'État à la solidarité, M. Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité et M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur les crédits de la mission *Solidarité, intégration et égalité des chances*, lors de la réunion de la commission élargie (voir *compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 6 novembre 2007*<sup>1</sup>), la commission des Finances a examiné, au cours de sa séance du mardi 6 novembre, les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, et les articles rattachés 49, 50 et 51.

**M. René Couanau, Président**, ayant rappelé l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

La Commission a ensuite examiné les articles 49, 50 et 51 rattachés.

---

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions\\_elargies/cra/C006.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/C006.asp)

### *Article 49*

(Article L. 861-2 du code de la sécurité sociale)

## **Modification des règles de prise en compte des aides personnelles au logement dans les ressources des demandeurs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C)**

### *Texte du projet de loi :*

La dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale est remplacée par les deux phrases suivantes :

« Les aides personnelles au logement sont prises en compte à concurrence d'un forfait, identique pour les premières demandes et les demandes de renouvellement. Ce forfait, fixé par décret en Conseil d'État, est déterminé en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion à concurrence d'un taux qui ne peut être inférieur à celui applicable en vertu des dispositions de l'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles. »

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

Les aides personnelles au logement sont prises en compte dans les ressources des demandeurs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) à concurrence d'un forfait déterminé en pourcentage du revenu minimum d'insertion (RMI).

Depuis l'intervention de l'article 155 de la loi de finances pour 2006, ce forfait mensuel est calculé selon des règles différentes selon qu'il s'agisse d'un primo-demandeur ou d'un renouvellement.

Ces règles se sont révélées, à l'expérience, d'un maniement très complexe pour les caisses d'assurance maladie, instructrices des dossiers de demande de CMU-C.

La mesure proposée vise donc à unifier les règles pour l'ensemble des demandeurs de la CMU-C. Elle doit être complétée par un décret en Conseil d'État prévoyant ses modalités d'application et notamment l'harmonisation des règles relatives au calcul du forfait logement sur les taux prévus pour le forfait logement du RMI.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 14 millions €.

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

Le présent article tend à revenir sur une complexité inutile, source d'inégalités de traitement des allocataires et de lourdeur de gestion pour les caisses gestionnaires.

## **I.- DES RÈGLES JURIDIQUES DE CALCUL DU « FORFAIT LOGEMENT » DE LA CMU-C DONT LA MODIFICATION A ACCRU LA COMPLEXITÉ**

L'article 20 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle a institué d'une part une couverture maladie de base qui universalise l'accès aux soins, et d'autre part, un dispositif de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) gratuite pour les personnes disposant de ressources inférieures à un plafond, fixé à 606 euros mensuels pour une personne seule au 31 juillet 2007. La CMU-C concernait 4,9 millions de bénéficiaires en 2006.

## A.– LES RÈGLES INITIALES DU « FORFAIT LOGEMENT » DE LA CMU-C

Aux termes des articles R. 861-5 et 7 du code de la sécurité sociale, les revenus du demandeur sont majorés d'une somme forfaitaire représentative des aides au logement perçues ou de l'avantage que représente l'occupation d'un logement à titre gratuit ou par son propriétaire. Les aides personnelles au logement concernées sont l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

La valeur de ce « forfait logement » est de 12 % du montant mensuel du revenu minimum d'insertion (RMI) pour une personne seule et de 14 % du RMI pour les foyers de deux personnes et plus.

### FORFAIT LOGEMENT APPLICABLE À LA CMU-C

(au 1<sup>er</sup> janvier 2007)

|                              |        |                                       |
|------------------------------|--------|---------------------------------------|
| Nombre de personnes du foyer | 1      | 12 % du RMI 1 personne =52,90 euros   |
|                              | 2      | 14 % du RMI 2 personnes =92,58 euros  |
|                              | 3 ou + | 14 % du RMI 3 personnes =111,10 euros |

Source : direction de la sécurité sociale

L'application de ce forfait ramène à 553,10 euros le montant du plafond de ressources d'une personne seule pour bénéficier de la CMU-C.

## B.– UNE COMPLICATION INTRODUITE EN LOI DE FINANCES POUR 2006

L'article 155 de la loi de finances pour 2006 a augmenté, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le montant du forfait logement, en portant le taux de 14 % à 16 % du RMI pour les foyers de deux personnes, et de 14 % à 16,5 % pour les foyers de trois personnes et plus. Cette mesure ne s'applique cependant qu'aux nouveaux entrants dans le dispositif et ne concerne que les bénéficiaires d'aides personnelles au logement, puisque les modalités d'appréciation forfaitaire des avantages en nature procurés par le logement restent inchangées.

Cette augmentation revient à aligner le « forfait logement » pris en compte pour une première ouverture des droits à la CMU-C sur celui pris en compte pour l'ouverture des droits au RMI, dont les conditions sont prévues aux articles L. 262-10 et R. 262-7 du code de l'action sociale et des familles.

Un tel alignement a également été opéré pour le forfait logement applicable à l'allocation de parent isolé (API), par l'article 135 de la loi de finances pour 2007, codifié à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale.

**LE FORFAIT LOGEMENT APPLICABLE AU RMI ET AUX PREMIÈRES DEMANDES DE CMU-C**

(au 1<sup>er</sup> janvier 2007)

| Foyer aide<br>au logement<br>Foyer RMI | 1 personne                               | 2 personnes                               | 3 personnes                                |
|--|--|---|--|
| 1 personne                             | 12 % du RMI 1 personne<br>=52,90 euros   | —   | —  |
| 2 personnes                            | 12 % du RMI<br>2 personnes = 79,35 euros | 16 % du RMI<br>2 personnes = 105,81 euros | —  |
| 3 personnes                            | 12 % du RMI<br>3 personnes = 95,23 euros | 16 % du RMI<br>3 personnes =126,97 euros  | 16,5 % du RMI<br>3 personnes =130,94 euros |

Source : direction de la sécurité sociale

Dans un chapitre consacré à « la gestion de la couverture maladie universelle complémentaire » de son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2006, la Cour des comptes juge que cette mesure est venue « *compliquer à l'extrême* » le dispositif.

**C.– LES DIFFICULTÉS OCCASIONNÉES PAR LE DISPOSITIF ACTUEL**

L'application du dispositif actuel pose deux problèmes majeurs.

– D'une part, en introduisant des barèmes différents selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'un renouvellement des droits à la CMU-C, il crée une rupture d'égalité en introduisant **un traitement différent pour des demandeurs dont les ressources sont toutefois identiques**.

– D'autre part, le dispositif actuel induit de graves **difficultés d'instruction pour les caisses d'assurance maladie** chargées des dossiers. En effet, le foyer du demandeur est défini de façon différente pour la CMU-C et pour le RMI.

S'agissant du RMI, les articles R. 262-1 et 2 du code l'action sociale et des familles distinguent le conjoint du demandeur et les enfants de celui-ci, alors que cette distinction n'existe pas concernant la CMU-C, qui se contente de dénombrer les personnes du foyer. En outre, lorsque les ressources d'un enfant sont supérieures à la majoration à laquelle il ouvre droit, cet enfant est exclu des critères du foyer tels que définis pour le RMI. Une telle condition ne s'applique aucunement pour la CMU-C.

Dès lors, les caisses d'assurance maladie sont amenées à gérer deux définitions distinctes du foyer, tel que défini pour la CMU-C d'une part pour les demandes de renouvellement, et tel que défini pour le RMI d'autre part pour les premières demandes d'ouverture des droits à la CMU-C.

À cette difficulté s'en ajoute une seconde pour les caisses d'assurance maladie. La réglementation du RMI prévoit une application différente du forfait logement selon le nombre de personnes prises en compte pour la détermination de l'aide au logement, comme le montre le tableau précédent. Si cette modulation ne pose pas de difficulté pratique pour la gestion du RMI puisque les caisses d'allocations familiales (CAF) gèrent le RMI et les allocations de logement, en revanche, les caisses d'assurance maladie doivent successivement :

- examiner si le demandeur est un primo-demandeur ou un demandeur de renouvellement de droits ;

- s'il s'agit d'un primo-demandeur, combiner trois réglementations relatives à la détermination du foyer : celle de la CMU-C, celle du RMI et celle des aides personnelles au logement.

Cette complexité de réglementation apparaît excessive au regard de l'exigence d'un délai rapide d'attribution du droit, s'agissant d'une prestation à caractère social.

## II.– LA NÉCESSITÉ D'UNE HARMONISATION DES RÉGLES RELATIVES AU « FORFAIT LOGEMENT » DE LA CMU-C

En raison de l'atteinte portée à l'égalité de traitement des bénéficiaires et des difficultés occasionnées par l'application d'un régime différent selon la nature des demandes pour bénéficier de la CMU-C, une réforme des règles de calcul du forfait logement applicable à la CMU-C s'est avérée indispensable, qui s'inscrive néanmoins dans le prolongement du mouvement d'harmonisation des règles encadrant les minima sociaux.

### A.– L'HARMONISATION ET LA SIMPLIFICATION DU FORFAIT LOGEMENT APPLICABLE À LA CMU-C

C'est pourquoi **le présent article** vise en premier lieu à **harmoniser** les règles de calcul du forfait logement, en appliquant un régime uniforme, qu'il s'agisse d'une première demande d'ouverture de droits à la CMU-C ou d'une demande de renouvellement.

En précisant les modalités de calcul du forfait logement, il a également pour finalité de **simplifier** le dispositif retenu. Il prévoit ainsi un alignement uniquement sur les taux retenus dans la réglementation du RMI et non sur l'ensemble de celle-ci, afin que :

- le foyer pris en compte soit bien le foyer tel qu'il est défini pour la CMU-C et non selon les critères du RMI ;

– le taux applicable ne soit pas pondéré en fonction du nombre de personnes prises en compte pour l'aide personnelle au logement, comme c'est le cas pour la détermination du forfait logement du RMI.

Le décret d'application de cette disposition législative devrait ainsi procéder à l'alignement des pourcentages de RMI servant au calcul du forfait logement de la CMU-C sur ceux encadrant le calcul du forfait logement du RMI, en ne retenant toutefois que le seul taux déterminé en pourcentage du RMI.

#### LE FORFAIT LOGEMENT APPLICABLE À LA CMU-C SELON L'ARTICLE 49

|                              |        |                                |
|------------------------------|--------|--------------------------------|
| Nombre de personnes du foyer | 1      | 12 % ou + du RMI 1 personne    |
|                              | 2      | 16 % ou + du RMI 2 personnes   |
|                              | 3 ou + | 16,5 % ou + du RMI 3 personnes |

Source : direction de la sécurité sociale

#### B.- DES PRÉCISIONS RELATIVES À LA DÉTERMINATION DU TAUX APPLICABLE POUR LE CALCUL DU FORFAIT LOGEMENT DE LA CMU-C

L'exposé des motifs du présent article précise que le projet de décret d'application de cette disposition législative a vocation à harmoniser les règles relatives au calcul du forfait logement sur les taux prévus pour le forfait logement du RMI. Toutefois, le présent article précise en outre que le « forfait logement » applicable à la CMU-C est constitué par un taux, exprimé en pourcentage du revenu minimum d'insertion (RMI), **qui ne peut être inférieur** au « forfait logement » applicable au RMI. **Dès lors, il est tout à fait envisageable que ce forfait, déterminé par décret en Conseil d'État, soit fixé à un niveau supérieur aux taux appliqués dans le cadre du « forfait logement » du RMI.**

Cette mesure d'harmonisation devrait permettre de réaliser une économie estimée à 14 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2006, qui n'a finalement modifié que les règles encadrant le forfait logement pour les seuls primo-demandeurs de la CMU-C, prévoyait initialement que cette modification concernerait l'ensemble des demandeurs : l'économie estimée s'établissait alors à 21 millions d'euros. Or, selon les statistiques de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), les bénéficiaires de la CMU-C se répartissent environ entre un tiers de primo-demandeurs et deux tiers d'allocataires dont les droits sont renouvelés. **Par conséquent, l'extension à ces derniers des nouvelles règles de calcul du forfait logement devrait en toute logique générer une économie de 14 millions d'euros.**

En entraînant une diminution du plafond de ressources ouvrant droit à la CMU-C pour l'ensemble de ses bénéficiaires, l'adoption du présent article conduit donc à une augmentation des taux applicables au forfait logement de la CMU-C, par le biais d'un alignement sur le forfait logement du RMI. Il ouvre également au pouvoir réglementaire la possibilité d'aller au-delà de cette augmentation et de fixer des taux supérieurs à ceux applicables pour le RMI.

\*

\* \*

**M. René Couanau, Président**, ayant rappelé l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à supprimer cet article.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 49 sans modification.

### *Article 50*

## **Conditions de prise en charge par l'État du coût des médicaments des bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME)**

(Article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles)

### *Texte du projet de loi :*

L'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« La prise en charge mentionnée au premier alinéa est subordonnée, lors de la délivrance de médicaments appartenant à un groupe générique tel que défini à l'article L. 5121-1 du code de la santé publique, à l'acceptation par les personnes mentionnées à l'article L. 251-1 d'un médicament générique, sauf :

« 1° dans les groupes génériques soumis au tarif forfaitaire de responsabilité défini à l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale ;

« 2° lorsqu'il existe des génériques commercialisés dans le groupe dont le prix est supérieur ou égal à celui du princeps ;

« 3° dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique. »

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

La mesure prévoit la prise en charge à 100 % des médicaments uniquement dans les cas où les patients bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME) acceptent de se voir délivrer des spécialités génériques, si elles existent, par le pharmacien. En cas de refus, l'intéressé ne bénéficie d'aucune prise en charge. Cette mesure n'empêche pas de conséquences sur le plan de la santé publique.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 5 millions d'euros.

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

L'aide médicale de l'État (AME) a été instituée par la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle pour permettre aux étrangers résidants en France en situation irrégulière ou présents sur le territoire français et dont l'état de santé le justifie de bénéficier d'une prise en charge de la plupart des frais mentionnés à l'article L. 321-1 du code de la sécurité sociale ainsi que du forfait journalier prévu à l'article L. 174-4 du même code.

Depuis 1999, le nombre de bénéficiaires de l'AME n'a cessé de croître entraînant une forte augmentation de la dépense de l'État. Les crédits consacrés à l'AME sont ainsi passés de 139 millions d'euros en 2000 (75 000 bénéficiaires) à 236 millions d'euros en 2006 (191 000 bénéficiaires), tandis que l'État accumulait une dette vis-à-vis de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) évaluée à 920 millions d'euros. L'apurement de cette dette en octobre 2007 s'accompagne d'une revalorisation importante des crédits inscrits en loi de finances pour 2008 (413 millions d'euros) et retracés sur le programme *Protection maladie* du budget de l'État.

Dans ce contexte d'augmentation de la dépense et alors que l'ensemble des assurés sociaux et bénéficiaires de la couverture maladie universelle

complémentaire (CMU-C) se voient appliquer des mesures de responsabilisation, plusieurs réformes récentes ont cherché à rapprocher l'AME de l'assurance maladie et à en restreindre l'accès, se heurtant à des problèmes d'application.

**Le présent article vient compléter ces réformes en subordonnant le remboursement des dépenses prévues à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles à l'acceptation de médicaments génériques.** Si ce dispositif semble adapté à la situation des bénéficiaires de l'AME, il ne permet de réaliser que des économies marginales et a pour effet d'éloigner le régime de l'AME de celui de la couverture maladie universelle (CMU).

### **I.- UNE DISPOSITION QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RESPONSABILISATION DES ASSURÉS ET DE MAÎTRISE MÉDICALISÉE DES DÉPENSES DE SANTÉ.**

#### **A.- UN DÉVELOPPEMENT DES TICKETS MODÉRATEURS**

L'article L. 174-4 du code de la sécurité sociale prévoit que les assurés sociaux acquittent un forfait journalier en cas d'hospitalisation. L'article L. 322-2 du même code prévoit par ailleurs une participation des assurés sociaux et des bénéficiaires de la CMU-C à certains frais mentionnés à l'article L. 321-1, notamment les frais de médecine générale et spéciale, les frais pharmaceutiques ou les frais d'intervention chirurgicale. Il a été complété par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui a introduit une participation forfaitaire des assurés pour chaque acte ou consultation médicale, à l'exclusion de ceux réalisés au cours d'une hospitalisation. Les bénéficiaires de la CMU-C ont toutefois été exclus de cette participation (article L. 322-4 du code de la sécurité sociale).

#### **B.- UN ENCADREMENT DES DISPENSES D'AVANCE DE FRAIS**

L'article 56 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a complété l'article L. 162-16-7 du code de la sécurité sociale en subordonnant la dispense d'avance de frais consentie aux assurés et aux bénéficiaires de la CMU-C lors de la facturation de médicaments appartenant à un groupe générique à l'acceptation de la délivrance de médicaments génériques.

#### **C.- L'INTRODUCTION DE NOUVELLES FRANCHISES MÉDICALES**

L'article 35 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le mardi 30 octobre dernier, a complété l'article L. 322-2 précité en introduisant une nouvelle franchise pour les frais relatifs à plusieurs prestations et produits de santé dont les médicaments. L'article L. 322-4 a été complété pour exclure les bénéficiaires de la CMU-C de cette participation.

De nombreuses réformes ont donc été mises en œuvre pour responsabiliser les assurés et pour permettre une meilleure maîtrise des dépenses de santé. Le régime de l'aide médicale de l'État n'est pas resté en marge de ces réformes. Mais les modifications dont il a fait l'objet se sont révélées difficiles à appliquer et n'ont pas permis de contenir la dépense.

## **II.— UN ENCADREMENT PROGRESSIF DU RÉGIME DE L'AME, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE PEUT ÊTRE PROBLÉMATIQUE**

### **A.— LE PROBLÈME DE L'APPLICATION DU TICKET MODÉRATEUR À L'AME**

L'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002 a modifié en profondeur l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles en prévoyant que les tickets modérateurs existant pour les assurés s'appliqueraient aux bénéficiaires de l'AME à l'exclusion des mineurs et de la plupart des cas mentionnés à l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale. L'alignement du régime de l'AME sur celui des assurés devait être limité dans des conditions fixées par décret pour tenir compte de la précarité du public concerné. Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre, le décret d'application prévu au dernier alinéa de l'article L. 251-2 n'étant jamais paru.

Un rapport d'audit de modernisation, sur la gestion de l'aide médicale de l'État, mené par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), et publié en mai 2007, a émis des réserves concernant l'application des dispositions introduites en 2002. Il estime que celles-ci entraîneraient des difficultés d'ordre technique, notamment en matière de recouvrement des impayés par le réseau de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et aboutiraient à reporter la charge des tickets modérateurs sur les professionnels de santé et les hôpitaux, étant donnée la très large insolvabilité du public concerné.

### **B.— DES MESURES D'ENCADREMENT DE L'ACCÈS À L'AME**

L'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003 du 30 décembre 2003 a modifié les conditions d'éligibilité à l'AME en introduisant un critère de durée de résidence de trois mois à l'article L. 251-1 du code de la sécurité sociale. Il a également créé un régime de prise en charge des soins urgents, « *dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé* », pour les étrangers non bénéficiaires de l'AME (article L. 254-1 du code de la sécurité sociale), ce qui vise non seulement les étrangers qui ne rempliraient pas la condition de résidence de plus de trois mois mais aussi les étrangers potentiellement éligibles à l'AME mais n'en ayant pas fait la demande ou ne parvenant pas à réunir les pièces nécessaires à l'ouverture des droits.

Ces nouveaux critères de prise en charge sont trop récents pour qu'il soit possible d'en mesurer les conséquences sanitaires et financières. Ils ont été appliqués par deux décrets du 28 juillet 2005. Il est à noter que le décret n°2005-860 relatif aux modalités d'admission des demandes d'AME a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Par un arrêt du 7 juin 2006, celui-ci a annulé les dispositions du décret permettant d'appliquer le critère de durée de résidence de trois mois aux mineurs, au motif qu'une telle restriction est contraire à la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990.

### C.- L'EXTENSION DES CONTRÔLES MÉDICAUX

L'article 70 du PLFSS pour 2008, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le mardi 30 octobre dernier, propose d'étendre les contrôles médicaux aux bénéficiaires de l'AME. Il fait suite à une recommandation du rapport précité et vise à restaurer une certaine équité entre bénéficiaires de l'AME et assurés de droit commun.

Si le régime de l'AME a fait l'objet de réformes récentes dans le but de le rapprocher du régime de droit commun et d'en restreindre l'accès, il semble que, comme l'indique le rapport d'audit de modernisation, *« l'État peine à définir une stratégie de maîtrise du dispositif spécifique pour les étrangers en situation irrégulière, respectueuse des engagements internationaux de la France, des impératifs humanitaires et de santé publique et applicable au plan pratique »*.

## III.- UNE SOLUTION GLOBALEMENT ADAPTÉE AUX BÉNÉFICIAIRES DE L'AME, MALGRÉ DES ÉCONOMIES MODESTES

### A.- UNE RESPONSABILISATION RESPECTUEUSE DE LA GRATUITÉ DES SOINS ET PLUS FACILE À GÉRER QUE L'OBLIGATION D'AVANCE DE FRAIS

**Le présent article** a pour effet de responsabiliser les bénéficiaires de l'AME sans remettre en cause leur accès gratuit aux soins puisque les bénéficiaires de l'AME restent intégralement pris en charge à partir du moment où ils ne refusent pas les médicaments génériques.

La condition introduite s'apparente à l'obligation d'avance de frais prévue à l'article L. 162-16-7 du code de la sécurité sociale, mais est plus facile à mettre en œuvre et plus adaptée au public concerné. En effet, les bénéficiaires de l'AME se trouvent dans une situation de précarité qui ne leur permet pas toujours d'avancer les frais d'achat des médicaments. Par ailleurs, le système de l'avance de frais est générateur de coûts de gestion pour les caisses d'assurance maladie devant traiter les demandes de remboursement, coûts qui pourraient s'avérer disproportionnés par rapport aux gains que permettrait une extension de ce dispositif.

Les exceptions prévues par le présent article se retrouvent dans plusieurs articles de loi, et notamment à l'article L. 162-16-7 précité.

**Le 1° du présent article** prévoit que l'obligation d'accepter un médicament générique ne s'applique pas aux médicaments appartenant à des groupes génériques soumis au tarif forfaitaire de responsabilité. Pour ces médicaments, les frais encourus par les bénéficiaires de l'AME ne seront pris en charge qu'à hauteur du tarif forfaitaire de responsabilité.

**Le 2° du présent article** limite logiquement l'obligation d'accepter un médicament générique aux cas où le médicament générique coûte moins cher que le princeps.

**Le 3° du présent article** renvoie au cas prévu par le troisième alinéa de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique. La substitution, par le pharmacien, d'une spécialité d'un groupe générique à la spécialité prescrite n'est possible qu'à condition que le prescripteur ne l'ait pas exclue, pour des raisons particulières tenant au patient et par une mention expresse portée sur la prescription. Pour les spécialités figurant sur la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 162-17 du code de la sécurité sociale, elle doit s'effectuer dans les conditions prévues à l'article L. 162-16 du même code, c'est-à-dire sans entraîner de dépense supplémentaire pour l'assurance maladie.

## B.- DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES LIMITÉES

Le rapport d'audit de modernisation précité a recommandé la pénalisation du refus de médicaments génériques mais a indiqué qu'une telle mesure « *présente avant tout un intérêt symbolique, les économies liées à sa mise en œuvre étant vraisemblablement modestes* ». En effet, une étude réalisée par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Paris en septembre 2006 montre que les bénéficiaires de l'AME consomment davantage de médicaments génériques que les assurés sociaux (64,3 % contre 48,6 %) et la probabilité que ceux-ci refusent la prescription ou la substitution de médicaments génériques semble faible.

Le chiffrage de l'économie (5 millions d'euros) ne paraît pas rigoureux, dans la mesure où il repose sur une extrapolation de la part de médicaments génériques dans les ventes totales de médicaments et postule une égalisation de cette part avec celle des groupes génériques. Or, l'augmentation de la consommation de médicaments génériques n'est qu'indirectement liée à l'obligation introduite par le présent article. Elle résulte avant tout d'une plus grande prescription et d'une plus grande substitution de la part des professionnels de santé.

## C.- UN ÉLOIGNEMENT DES RÉGIMES DE L'AME ET DE LA CMU

Les bénéficiaires de la CMU ne sont pas soumis aux tickets modérateurs, à l'obligation d'avance de frais et aux nouvelles franchises médicales. Ils se

trouvent de ce fait dans une situation proche de la situation actuelle des bénéficiaires de l'AME, d'autant plus qu'il existe de nombreuses similitudes dans la structure des deux régimes (condition de résidence de plus de trois mois, durée d'octroi d'un an, conditions de ressources et notion d'ayant droit identiques, gestion commune par la CNAMTS...).

Un amendement a été présenté lors de l'examen en première lecture du PLFSS pour 2008 afin d'appliquer le dispositif proposé aux bénéficiaires de la CMU. Cet amendement, accepté par la commission des affaires sociales, a été rejeté lors du débat en séance publique.

En l'état actuel du droit, l'adoption du présent article aura donc pour effet d'éloigner le régime de l'AME de celui de la CMU.

\*

\* \*

**M. René Couanau, Président**, ayant rappelé l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à supprimer cet article.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du Rapporteur spécial (amendements n° II-174 et II-175).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 50 ainsi modifié.

## Article 51

(Articles L. 524-1 et L. 821-1 du code de la sécurité sociale)

### **Encadrement des conditions d'accès des ressortissants communautaires à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**

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

I. — L'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'allocation de parent isolé est attribuée, sous réserve des traités et accords internationaux ratifiés par la France, aux ressortissants étrangers remplissant des conditions de durée de résidence en France qui sont fixées par décret. » 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent avoir résidé régulièrement en France durant trois mois précédant la demande.

« Cette condition de résidence n'est toutefois pas opposable :

« - aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

« - aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

« - aux ascendants, descendants et (ex-)conjointes des personnes mentionnées précédemment. » ;

3° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, ne bénéficient pas de l'allocation. »

II. — Dans l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, après le deuxième alinéa, il est inséré cinq alinéas ainsi rédigés :

« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés que si elles ont régulièrement résidé en France durant les trois mois précédents la demande. Cette condition de résidence n'est toutefois pas opposable :

« - aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

« - aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

« - aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées précédemment.

« Les ressortissants des États membres de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen venues en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés. »

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

Le présent article a pour objet de subordonner l'accès à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à une condition de présence en France de trois mois. Cette mesure, déjà en vigueur pour l'accès au revenu minimum d'insertion (RMI) et la couverture maladie universelle, fait application de l'article 24 de la directive communautaire 2004/38/CE du 29 avril 2004 qui permet à l'État membre d'accueil de ne pas accorder de prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour sur le territoire.

De plus, comme pour le RMI, la couverture maladie universelle et l'API, les personnes résidant en France depuis moins de trois mois ou qui ne s'y maintiennent qu'au titre de la recherche d'emploi n'auront pas droit à l'AAH.

Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à 1,2 million d'euros.

*Observations et décisions de la Commission :*

## **I.- LE DROIT EXISTANT EN MATIÈRE D'ACCÈS DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES AUX PRESTATIONS SOCIALES A ÉTÉ BOUSCULÉ PAR LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE**

### **A.- LES CONDITIONS INITIALES D'ACCÈS À L'AAH ET À L'API**

**Les conditions d'octroi de l'allocation de parent isolé (API)** aux étrangers, qu'ils soient ressortissants communautaire ou étrangers hors Union européenne, sont initialement définies aux articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de la sécurité sociale, communs à l'ensemble des prestations familiales.

Le parent demandeur de l'allocation doit être titulaire d'un titre de séjour « exigé (...) en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France ». Les enfants à charge au titre desquels l'allocation est demandée doivent être dans l'une des situations suivantes :

- être nés en France ;
- être entrés régulièrement sur le territoire dans le cadre de la procédure de regroupement familial ;
- être membres de la famille d'un réfugié ;
- ou être les enfants d'un étranger titulaire de la carte de séjour.

L'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale précise ensuite que l'allocation de parent isolé est attribuée, sous réserve des traités et accords internationaux ratifiés par la France, aux ressortissants étrangers remplissant des conditions de durée de résidence en France qui seront fixées par décret.

**S'agissant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, les conditions d'octroi sont définies par l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale : elles s'appliquent uniquement aux étrangers non ressortissants des États membres de l'Union européenne, qui doivent séjourner de façon régulière en France au regard de la législation en vigueur pour pouvoir prétendre à l'allocation.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, les ressortissants communautaires et de l'espace économique européen ne sont plus tenus de détenir un titre de séjour, du fait de la disparition

des frontières intérieures de l'Union européenne. En conséquence, le droit actuel conduit donc à attribuer les prestations familiales, en particulier l'allocation de parent isolé (API), à tout citoyen de l'Union européenne.

#### B.– LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE DU 29 AVRIL 2004 LIMITE LE BÉNÉFICÉ DES PRESTATIONS SOCIALES AUX RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES

Si les ressortissants communautaires sont, depuis 2003, dispensés de l'obligation de titre de séjour, en revanche, leur droit au séjour n'est pas inconditionnel, bien qu'il soit plus étendu que celui des étrangers hors Union européenne. En effet, conformément à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, un ressortissant de l'Union européenne doit, **pour séjourner plus de trois mois sur le territoire d'un autre État membre, remplir l'une des conditions suivantes** :

- être un travailleur salarié ou non salarié ;
- disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète ;
- être étudiant, tout en disposant de ressources suffisantes et disposer d'une assurance maladie complète ;
- être le membre de la famille d'un citoyen de l'Union remplissant l'une de ces trois conditions.

Le droit communautaire n'impose donc pas de servir des prestations familiales aux citoyens de l'Union qui ne disposent pas d'un droit au séjour. Les dispositions prévues par cette directive ont été transposées par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, et figurent à l'article L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Aujourd'hui, les ressortissants communautaires ne sont donc plus soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour. Pour un séjour inférieur à trois mois, aucune condition n'est requise, en dehors de la détention d'un justificatif d'identité. Pour un séjour supérieur à trois mois, en revanche, le droit de séjour du ressortissant est subordonné à l'attestation de ressources suffisantes et d'une protection maladie complète.

## II.– UN ENCADREMENT PROGRESSIF DES CONDITIONS D'OCTROI DES PRESTATIONS SOCIALES AUX RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES

### A.– LA LOI TIRE PROGRESSIVEMENT LES CONSÉQUENCES DE LA DIRECTIVE DU 29 AVRIL 2004

Les dispositions actuellement en vigueur concernant l'accès des ressortissants communautaires aux prestations familiales demeurent ambigus, dans la mesure où un séjour d'une durée inférieure à trois mois peut ouvrir l'accès à des prestations à des étrangers qui ne rempliraient pas les conditions exigées pour en bénéficier au-delà de trois mois.

Or, cette ambiguïté a été levée s'agissant du **revenu minimum d'insertion (RMI)**, par l'article 9 de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, codifié à l'article L. 262-9-1 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que **l'ouverture du droit à l'allocation aux ressortissants communautaires est subordonnée aux conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour ainsi qu'à une condition de résidence de plus de trois mois.**

Par ailleurs, l'article 63 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a **exclu les ressortissant communautaires entrés en France pour y chercher un emploi et s'y maintenant à ce titre du bénéfice du revenu minimum d'insertion (RMI), de la couverture maladie universelle (CMU) et de l'allocation de parent isolé (API).**

Prenant acte du fait qu'aucun titre de séjour n'est plus exigé des ressortissants communautaires, l'article 61 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 prévoit pour ces derniers que **le bénéfice des prestations familiales est subordonné au respect des conditions de régularité de séjour** prévues à l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### B.– LE PRÉSENT ARTICLE ÉTEND CES CONDITIONS À L'ACCÈS À L'AAH ET À L'API

Dans le prolongement de l'article 61 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, **le I du présent article** prévoit de subordonner l'accès à l'allocation de parent isolé (API) d'une part à une condition de résidence en France de trois mois, d'autre part à une présence régulière, telle qu'elle est définie par l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. **Le II du présent article** fait de même pour l'accès à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Dans le respect des limites posées par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, la condition de résidence de trois mois n'est toutefois pas opposable aux

personnes exerçant une activité professionnelle déclarée, qui sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, ou qui suivent une formation professionnelle, ainsi qu'aux ascendants, descendants et conjoints de ces personnes.

La levée de cette condition est étendue, s'agissant de l'allocation de parent isolé, aux ex-conjoints des personnes mentionnées, en raison de la nature de cette prestation, destinée à des personnes isolées, et par conséquent souvent séparées de leur conjoint.

Le présent article prévoit également d'exclure du bénéfice de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) les ressortissants communautaires venus en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre. Or, cette disposition existe déjà pour l'allocation de parent isolé, puisqu'elle a été mise en place par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

L'exposé des motifs du présent article précise que cette mesure permettrait de réaliser une économie estimée à 1,2 million d'euros. Cette prévision repose sur les projections établies par les caisses d'allocations familiales (CAF), qui considèrent que la mesure visant à instaurer un délai de résidence en France de trois mois, préalable à l'octroi de l'allocation de parent isolé (API), engendrerait sur une année une économie de 1 674 euros, correspondant au non versement d'une allocation moyenne pendant trois mois, concernant près de 1 000 personnes entrant dans l'année en France.

**L'enjeu budgétaire est donc modeste. Il aurait pu inciter le Gouvernement à prendre le temps d'affiner la formulation juridique d'un dispositif qui, en l'état, comporte des imperfections et surtout des zones d'ombre.**

\*

\* \*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du Rapporteur spécial, permettant notamment de clarifier la référence à une résidence « régulière » en France, jugée trop imprécise et la notion d'« (ex) conjoints », sans valeur juridique (amendement II-177).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 51 ainsi modifié.

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 50*

**Amendement n° II-174 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Dans l'alinéa 4 de cet article, substituer au mot « génériques » les mots « médicaments génériques ».

**Amendement n° II-175 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Dans l'alinéa 5 de cet article, substituer aux mots « les cas prévus » les mots « le cas prévu ».

### *Article 51*

**Amendement n° II-177 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Rédiger ainsi cet article :

I.— Le troisième alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale est remplacé par les six alinéas suivants :

« L'allocation de parent isolé est attribuée, sous réserve des traités et accords internationaux ratifiés par la France, aux ressortissants étrangers remplissant des conditions de durée de résidence en France qui sont fixées par décret.

« Elle bénéficie aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui en font la demande et qui résident en France depuis plus de trois mois, dans les conditions prévues aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable :

« -aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

« -aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

« -aux ascendants, descendants, et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents.

« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, ne bénéficient pas de l'allocation de parent isolé. »

II.— Après le deuxième alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« L'allocation mentionnée au premier alinéa bénéficie aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui en font la demande et qui résident en France depuis plus de trois mois, dans les conditions prévues aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable :

« -aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

« -aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité permanente de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

« -aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents.

« Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés. »

III.- « Dans le II de l'article 25 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, substituer aux mots « le quatrième » les mots « le huitième ».

« Dans la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, substituer au mot « cinquième » le mot « dixième ».

## **AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### *Article 49*

**Amendement présenté par Gérard Bapt, Jérôme Cahuzac, Pascal Terrasse et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche de la commission des Finances :**

Supprimer cet article.

### *Article 50*

**Amendement présenté par Gérard Bapt, Jérôme Cahuzac, Pascal Terrasse et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche de la commission des Finances :**

Supprimer cet article.



## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

M. Fabrice Heyriès, conseiller budgétaire, M. Frédéric Amar, conseiller technique à la famille et à l'égalité entre les hommes et les femmes, Mme Élisabeth Tomé, conseillère technique aux personnes âgées, Mme Caroline Bachschmidt, conseillère technique aux personnes handicapées, et Mme Anne-Gaëlle Simon, conseillère parlementaire au cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité

M. Henri Prevost, conseiller budgétaire au cabinet de Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville

Mme Virginie Magnant, conseillère budgétaire, et Mme Marianne Duranton, chef du cabinet de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté

M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale, M. François Delalande, sous-directeur des affaires financières, Mme Claire Descreux, de la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, Mme Pierrette Tisserand, de la sous-direction des personnes handicapées, et Mme Florence Lianos, de la sous-direction des âges de la vie

M. Étienne Marie, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB), M. Élie Messeca, de la sous-direction de la gestion du personnel, et M. Thomas Alazard, du bureau du budget et des comptes

M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, et M. Benjamin Voisin, chargé de mission

Mme Dominique Versini, Défenseuse des enfants, et M. Claude Desjean, chef de cabinet

Mme Joëlle Voisin, chef du service des droits des femmes et de l'égalité, M. Alain Kurkdjian, chef de service adjoint

M. Patrick Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées (DIPH)

M. Jérôme Faure, délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES).

M. Jean-François Chadelat, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU)

M. Yves Nicolin, président de l'Agence française de l'adoption (AFA)

M. Gilbert Cedot, délégué général du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), et Mme Nadine Dussert, vice-présidente

M. Paul Durning, directeur général, et Mme Nathalie Le Maire, directrice administrative et financière du groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger

Mme Nicole Maestracci, présidente de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), et M. Hervé de Ruggiero, directeur général

M. Thierry Weishaupt, responsable du département communication et relations publiques à la fédération nationale des associations de parents et amis, employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées (FEGAPEI)

M. Martin Choutet, responsable, et M. Jean-Baptiste Legrand, président de l'association « Les enfants de don Quichotte ».