

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE EN 2008.....	7
B. DES DÉPENSES FISCALES PLUS ÉLEVÉES QUE LES CRÉDITS DE LA MISSION	8
1. <i>Des crédits répartis en sept programmes de manière très inégale</i>	8
2. <i>Des dépenses fiscales (14,64 milliards d'euros) supérieures aux crédits de la mission (12,04 milliards d'euros)</i>	9
C. UN EFFORT DE RÉÉVALUATION DE CERTAINES DÉPENSES, DANS UN CADRE « ASSAINI ».....	10
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	11
A. PROGRAMME 177 : PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	11
1. <i>Les enjeux du programme</i>	12
a) La prévention de l'exclusion.....	12
b) Les actions en faveur des plus vulnérables	12
(1) Les CHRS	14
(2) L'hébergement d'urgence.....	15
(3) Les maisons relais	16
(4) Les autres mesures relevant de cette action.....	17
c) La conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion	17
d) Les actions en faveur des rapatriés	18
2. <i>L'appréciation de la performance du programme</i>	19
B. PROGRAMME 304 : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : EXPÉRIMENTATIONS	20
1. <i>Les enjeux du programme</i>	20
a) L'expérimentation du revenu de solidarité active.....	20
b) Les autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	21
2. <i>Des indicateurs en gestation</i>	21
C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	23
1. <i>L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents</i>	23
2. <i>Le soutien en faveur des familles monoparentales</i>	23
3. <i>La protection des enfants et des familles</i>	25
D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE.....	27
1. <i>Les enjeux du programme</i>	27
a) L'incitation à l'activité professionnelle.....	27
b) Le financement des ressources d'existence.....	28
c) Les autres dépenses du programme	30
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	31

E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE.....	32
1. Une nouvelle baisse de la contribution au Fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire	32
2. L'aide médicale de l'Etat : une revalorisation de la dotation qui pourrait ne pas être suffisante	34
3. Le maintien de la contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).....	35
F. PROGRAMME 137 : EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	38
1. Les enjeux du programme	38
a) Les effectifs inclus dans le programme	38
b) Les autres éléments stables du programme	38
2. Les objectifs et indicateurs.....	40
G. PROGRAMME 124 : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES.....	41
1. Les enjeux du programme	41
a) Le plafond d'emplois.....	41
b) Les autres éléments notables du programme	42
2. L'appréciation de la performance	43
III. EXAMEN DES ARTICLES 49 À 51 BIS RATTACHÉS	45
• ARTICLE 49 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)	45
• ARTICLE 50 Conditions de prise en charge par l'Etat du coût des médicaments des bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat (AME)	48
• ARTICLE 51 Encadrement des conditions d'accès des ressortissants communautaires à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)	50
• ARTICLE 51 bis (nouveau) Elargissement du droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) à l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007	53
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	55
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	61
EXAMEN EN COMMISSION.....	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les **dépenses fiscales** qui contribuent à titre principal aux actions menées dans le cadre de cette mission sont très importantes, puisqu'elles s'élèvent à **14,64 milliards d'euros**, soit un **montant supérieur aux crédits de la mission** (12,04 milliards d'euros).

2) Un **effort de réévaluation de certaines dépenses** a été mené dans le cadre de ce projet de loi de finances, compte tenu des sous-évaluations récurrentes de certains postes de dépenses. Cette réévaluation n'apparaît toutefois pas suffisante pour faire face aux besoins.

3) De manière plus générale, **la marge de manœuvre des gestionnaires apparaît toujours très étroite**, compte tenu de l'inertie de certaines dépenses importantes, comme l'allocation aux adultes handicapés.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE EN 2008

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » succède, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, à la mission « Solidarité et intégration ». Ce changement d'appellation et de contenu tient compte, en particulier, de la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, ainsi que de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Cette nouvelle mission comporte toujours **sept programmes**, mais l'un des programmes précédents (« Accueil des étrangers et intégration ») est rattaché à la nouvelle mission « Immigration, asile et intégration », tandis qu'un nouveau programme (« Lutte contre la pauvreté : expérimentations ») fait son apparition.

On note également que cette mission est **encore plus interministérielle qu'auparavant**, puisque quatre ministères seraient désormais compétents, contre deux précédemment, comme le montre le tableau qui suit.

La nouvelle architecture de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Programmes antérieurs	Nouveaux programmes
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Maintenu
Responsable : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	Responsable : ministère du logement et de la ville
Accueil des étrangers et intégration	Supprimé
Responsable : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	(crédits transférés vers la mission "Immigration, asile et intégration")
Actions en faveur des familles vulnérables	Maintenu
Responsable : ministère de la santé et des solidarités	
	Responsable : ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Handicap et dépendance	Maintenu
Responsable : ministère de la santé et des solidarités	Responsable : ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Protection maladie	Maintenu
Responsable : ministère de la santé et des solidarités	Responsable : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
Egalité entre les hommes et les femmes	Maintenu
Responsable : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	Responsable : ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Maintenu
Responsable : ministère de la santé et des solidarités	Responsable : ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
	Nouveau programme : Lutte contre la pauvreté : expérimentations
*	Responsable : services du Premier ministre ; est placé sous la responsabilité du haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté

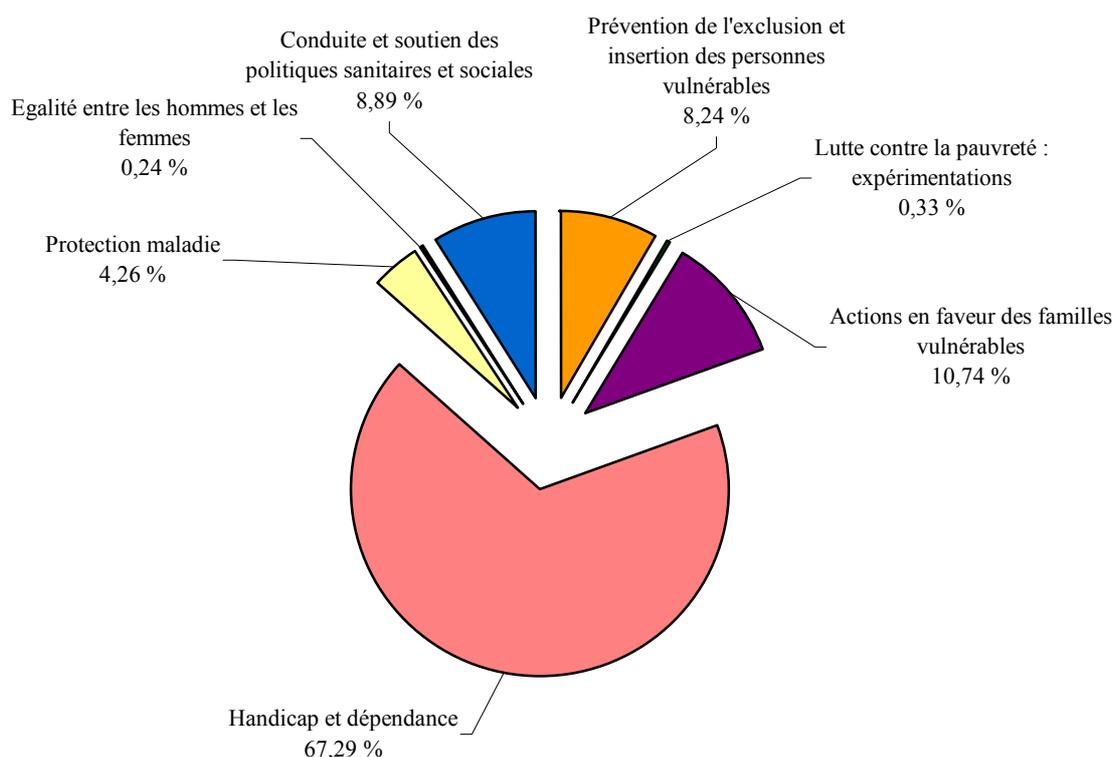
B. DES DÉPENSES FISCALES PLUS ÉLEVÉES QUE LES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Des crédits répartis en sept programmes de manière très inégale

Les crédits inscrits sur cette mission interministérielle s'élèvent, au total, à **12,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. A périmètre constant, ceci correspond à une augmentation de 3,5 % pour les autorisations d'engagement et de 3,2 % pour les crédits de paiement.

Ces crédits sont répartis en **sept programmes d'importance inégale**, comme le montre le graphique suivant.

Ventilation des crédits de paiement entre les différents programmes de la mission



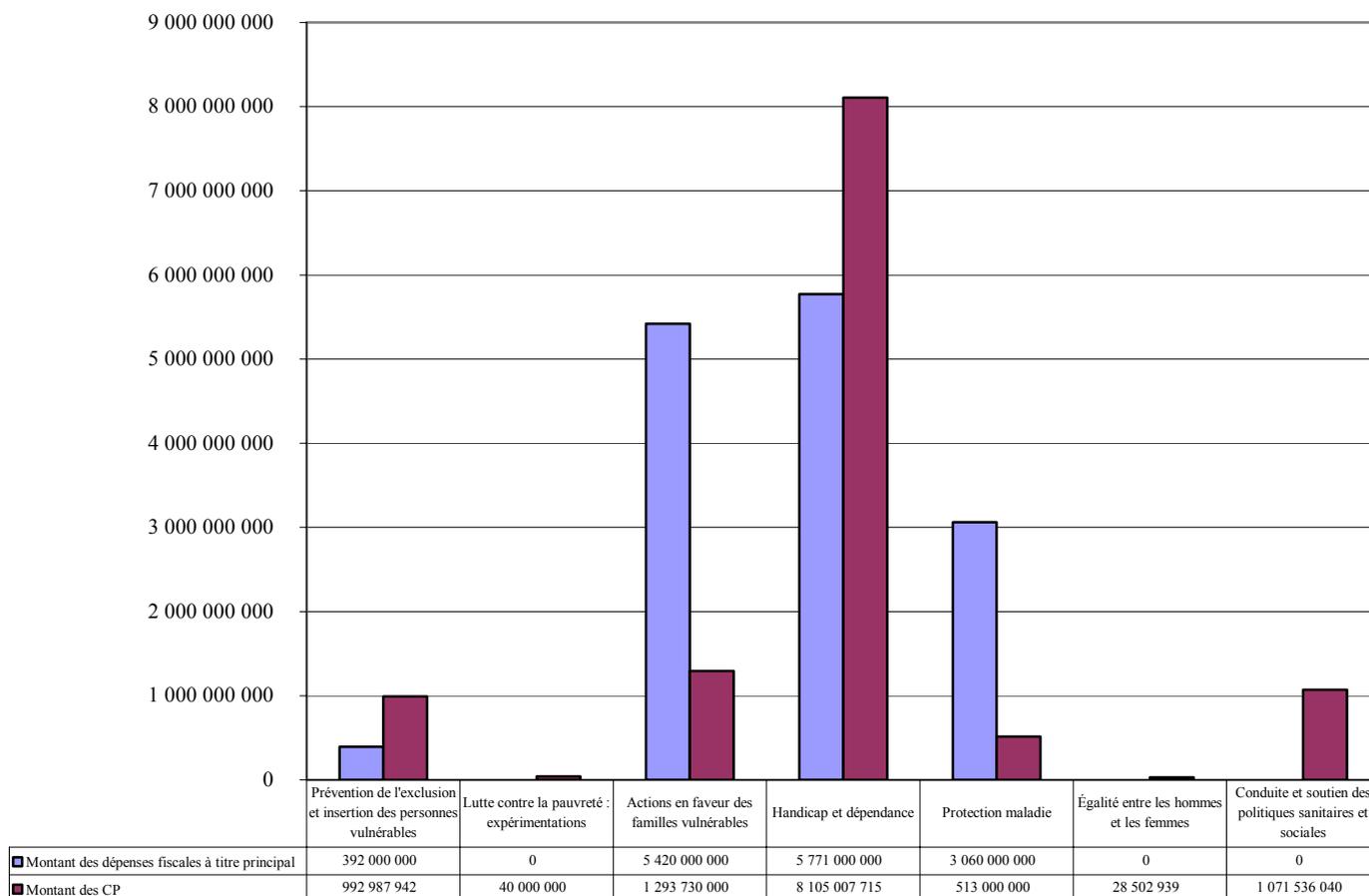
Source : d'après le projet annuel de performances

2. Des dépenses fiscales (14,64 milliards d'euros) supérieures aux crédits de la mission (12,04 milliards d'euros)

La mission « Solidarité insertion et égalité des chances » devrait recevoir environ 21,15 millions d'euros de crédits (AE et CP) par voie de **fonds de concours**, essentiellement concentrés sur le programme « Handicap et dépendance » (20 millions d'euros). Ceci représente un **apport infime** au regard de l'ensemble des crédits de la mission (0,17 % des crédits de la mission).

En revanche, les **dépenses fiscales** dont l'objectif principal concourt aux actions de cette mission sont très importantes – **14,64 milliards d'euros** – et excèdent les crédits budgétaires (12,04 milliards d'euros). Ces dépenses fiscales sont essentiellement concentrées sur les programmes « Handicap et dépendance », « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Protection maladie », comme le montre le graphique suivant :

Dépenses fiscales et crédits de paiement, ventilés par programme
(en euros)



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2008

C. UN EFFORT DE RÉÉVALUATION DE CERTAINES DÉPENSES, DANS UN CADRE « ASSAINI »

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est une mission caractérisée par l'étroitesse des marges de manœuvre des gestionnaires.

D'une part, on observe une très forte inertie des dépenses les plus importantes (allocation aux adultes handicapés, qui représente près de 45 % des dépenses de la mission, financement des établissements et services d'aide par le travail ou allocation de parent isolé, hébergement d'urgence).

D'autre part, plusieurs dépenses font l'objet de sous-évaluations récurrentes qui préemptent les marges de manœuvre des gestionnaires, notamment s'agissant de l'aide médicale de l'Etat, de l'allocation de parent isolé ou de l'hébergement d'urgence. A cet égard, **il faut saluer l'effort consenti en 2008 pour réévaluer à la hausse certaines dépenses, mais il sera pourtant vraisemblablement insuffisant pour faire face aux besoins.**

Il convient également de noter que ce budget s'inscrit dans un cadre « assaini », grâce au **remboursement par l'Etat, en octobre 2007, des dettes qu'il avait contractées à l'égard du régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2006.** Sur les 5,1 milliards d'euros remboursés, 1,6 milliard d'euros se rattachaient au champ « santé-solidarité », dont 920 millions d'euros pour l'aide médicale de l'Etat, 409 millions d'euros au titre de l'allocation de parent isolé et 92 millions d'euros au titre de l'allocation aux adultes handicapés.

Le mécanisme de remboursement des créances accumulées

Les dettes constatées vis-à-vis du régime général au 31 décembre 2006, soit 5.079 millions d'euros, ont été soldées par la mise en œuvre d'une **convention d'annulation des dettes et créances réciproques**, signée le 1^{er} octobre 2007 par l'ensemble des parties, après la **souscription par la Caisse de la dette publique (CDP) de billets de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**, émis pour un montant de 5.079 millions d'euros.

Techniquement, la CDP, financée par dotations de l'Etat et qui a la faculté d'annuler les titres de créance qu'elle détient, a souscrit des titres de créance émis par l'ACOSS, pour un montant égal aux dettes de l'Etat envers le régime général, soit exactement 5.079.087.586,22 euros. **Ces titres ont été annulés le 5 octobre 2007.**

Par voie conventionnelle entre l'Etat, l'ACOSS, la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la Caisse nationale des allocations familiales ainsi que la Caisse de la dette publique, **l'annulation des titres par la CDP a pour contrepartie la remise de créances détenues par les organismes de sécurité sociale sur l'Etat.**

Source : jaune « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale » annexé au projet de loi de finances pour 2008

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 177 : PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » se décline en quatre actions dont l'une, d'après la répartition présentée à titre indicatif par le bleu, concentre près de 86 % des moyens :

Récapitulation des crédits par programme et action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Prévention de l'exclusion	60 237 474	57 998 274		60 237 474	57 998 274	
02	Actions en faveur des plus vulnérables	788 825 175	905 021 298		788 825 175	855 789 240	
03	Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	28 192 428	27 980 428		28 412 428	28 200 428	
04	Rapatriés	171 005 500	51 000 000		168 005 500	51 000 000	
05	<i>Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale (ancien)</i>						
P 177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 048 260 577	1 042 000 000		1 045 480 577	992 987 942	

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

L'action n° 5 de ce programme, dotée de 11,05 millions d'euros l'an dernier, a été supprimée, les crédits correspondants figurant désormais sur le nouveau programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations ».

Par ailleurs, le **schéma de déversement analytique** fait apparaître une contribution du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » à ces actions à hauteur de **164,18 millions d'euros**.

Il convient également de rappeler que, de manière globale, **ce programme a régulièrement fait l'objet de sous-dotations au cours des exercices antérieurs**. Les crédits consommés au cours de l'exercice 2006 se sont ainsi élevés à 136,4 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006, pour un taux de consommation très élevé (99,7 % des crédits ouverts)¹.

¹ Se reporter sur ce point à l'analyse de votre rapporteur spécial sur l'exécution 2006, au sein du rapport n° 393 (2006-2007), tome II de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

1. Les enjeux du programme

a) La prévention de l'exclusion

L'action n° 1 « Prévention de l'exclusion » (58 millions d'euros) contient essentiellement des **aides spécifiques ou résiduelles en direction des personnes âgées ou handicapées**, pour un montant de 41,07 millions d'euros au total (comme en 2007).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le rattachement de ces crédits à ce programme, alors qu'existe un programme « Handicap et dépendance ». Par ailleurs, l'examen du rapport annuel de performances pour 2006 faisait apparaître que ces crédits, destinés à faire face à des dépenses obligatoires, ont été insuffisants, ce qui a entraîné la formation d'une dette évaluée à près de 20,16 millions d'euros, dont 4,39 millions d'euros au titre de la seule année 2006. **Votre rapporteur spécial souhaite donc que le gouvernement précise, à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique, comment il entend remédier à cette situation et aborder l'exercice 2008.**

Les autres crédits de cette action devraient être consacrés à des dispositifs en faveur des jeunes (12,54 millions d'euros contre 14,55 millions d'euros en 2007), des gens du voyage et de la lutte contre l'illettrisme (3,4 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2007), ainsi qu'au financement à hauteur d'un million d'euros d'une aide au démarrage de 20 pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS).

b) Les actions en faveur des plus vulnérables

L'action n° 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » (905 millions d'euros en AE et 855,8 millions d'euros en CP), qui comprend la majeure partie des crédits du programme, connaît une **forte augmentation** puisque les crédits inscrits en loi de finances pour 2007 s'établissaient à 788,8 millions d'euros.

Deux dépenses sont particulièrement importantes et appellent des remarques particulières :

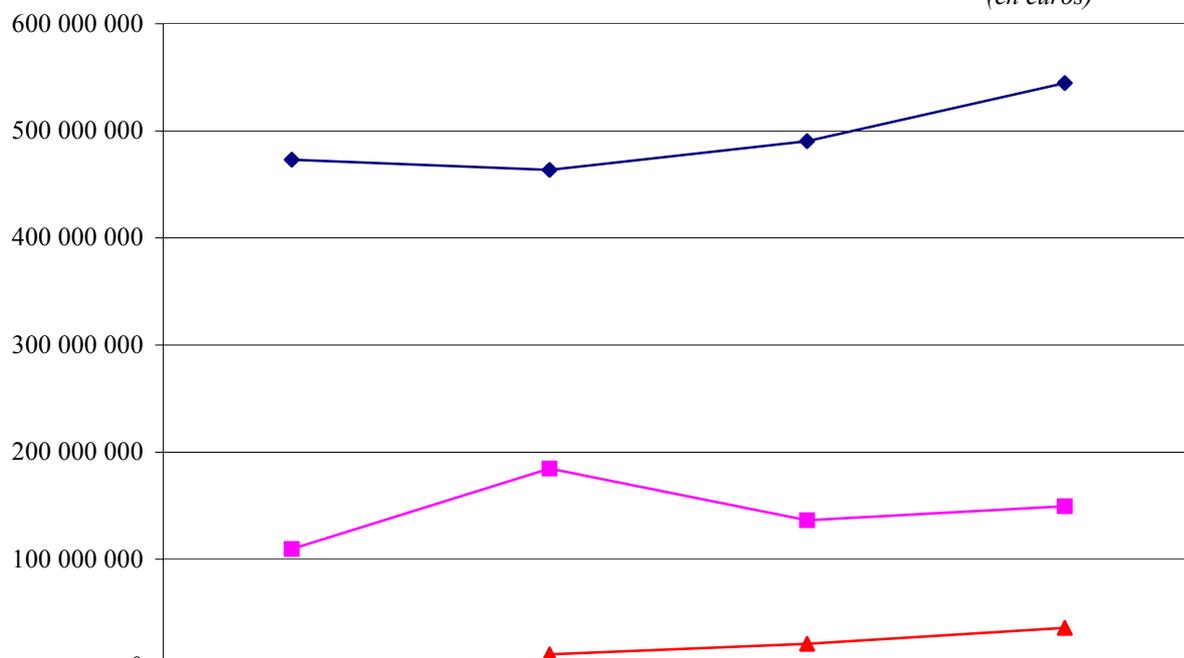
- le financement des **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) mobilisera, en 2008, 544,5 millions d'euros, contre 490,5 millions d'euros en 2007 ;

- les dispositifs **d'hébergement d'urgence** mobiliseront 198,7 millions d'euros en AE et 149,44 millions d'euros en CP (contre 136,5 millions d'euros en 2007).

Le tableau qui suit donne une vision d'ensemble des crédits consacrés aux CHRS et aux autres dispositifs d'hébergement, en mettant en parallèle les crédits consommés en 2006, les crédits votés en loi de finances pour 2007 et ceux prévus en projet de loi de finances pour 2008.

Evolution des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence, des CHRS et des maisons-relais

(en euros)



	Crédits inscrits en loi de finances pour 2006	Crédits consommés en 2006	Crédits inscrits en loi de finances pour 2007	Crédits prévus pour 2008
◆ Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	473 061 215	463 698 764	490 500 000	544 480 000
■ Centres d'hébergement d'urgence	109 660 000	184 778 217	136 500 000	149 440 000
▲ Maisons relais		11 342 457	21 269 280	36 160 000

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances pour 2006 et des projets annuels de performances pour 2007 et 2008

Ces dispositifs doivent notamment être analysés à la lumière des engagements pris dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) et 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 (DALO), qui a entraîné l'**ouverture de 70 millions d'euros de crédits supplémentaires en avril 2007, par voie de décret d'avance**, afin de financer¹ l'extension des horaires des centres d'hébergement d'urgence pour un accueil de 17 heures à 9 heures du matin et vingt-quatre heures sur vingt-quatre les week-ends, la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation, la transformation de places d'hébergement d'urgence

¹ Données issues du rapport de motivation du gouvernement relatif au décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, et l'accélération du programme de création de maisons-relais.

Les engagements pris dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) et de la loi instituant le droit au logement opposable (DALO)

Le PARSA vise à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logements :

- 6.000 places d'hébergement de stabilisation par transformation de places d'urgence ;
- 4.500 places de CHRS, notamment par transformation de places d'urgence ;
- 9.000 places de maisons relais, s'ajoutant aux 3.000 places actuellement installées ;
- 1.600 places mises à disposition sur le programme LogiRelais ;
- 3.000 logements du parc social public prioritairement proposés aux publics sortant de CHRS ;
- 4.000 logements dans le parc privé conventionné essentiellement au profit de personnes sortant de CHRS.

Cela correspond à un total de **27.100 places de solutions pérennes, dont majoritairement des places nouvelles et 10.500 places d'urgence transformées.**

Par ailleurs l'article 2 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 fixe des objectifs chiffrés pour les communes en matière d'hébergement d'urgence sous peine de pénalités financières.

Ces objectifs quantitatifs sont doublés d'objectifs qualitatifs :

- les horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence sont d'ores et déjà pour partie étendus. Cette extension se poursuivra dans le courant de l'année 2007 ;
- des expérimentations sont encouragées (prise en charge des personnes accompagnées d'animaux, habitat adapté, location d'appartements dans le parc privé par des associations) ;
- une action de soutien aux métiers de l'urgence est conduite (groupe de travail engagé avec les associations et les organismes de la formation).

Source : circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en oeuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri

(1) Les CHRS

Les CHRS constituent, avec les centres d'hébergement d'urgence et les places de stabilisation, l'un des moyens d'accueil des personnes sans domicile. L'accueil dans un CHRS vise à élaborer et à mettre en œuvre un projet d'insertion et une sortie vers un logement autonome et l'emploi.

On compte, au total, 33.466 places de CHRS au 30 juin 2007. **Près de 140.000 personnes ont été accueillies en CHRS en 2005.**

Les places en hébergement généraliste et en maisons-relais

Type de structure	Nombre de places
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	33 466
Centres d'hébergement d'urgence	14 700
Places d'hôtels	9 000
Maisons relais	3 168

Nombre de places au 30 juin 2007, sauf pour les maisons-relais (31 décembre 2006).

Environ 6000 nouvelles places devaient être créées en 2007 dans les maisons-relais.

Source : d'après les données du projet annuel de performances pour 2008

Le coût moyen d'une place en CHRS est estimé à **15.457 euros par an en métropole et à 17.257 euros en outre-mer**. Il s'agit d'un **coût élevé par rapport aux autres formules d'hébergement**, qui étaient évaluées à : 7.800 euros pour une place d'hébergement d'urgence ; 10.400 euros pour une place d'hébergement d'urgence avec horaires étendus ; 11.700 euros pour une place de stabilisation ; 6.023 euros pour une nuit d'hôtel ; 3.250 euros pour une place hivernale ; 5.840 euros¹ pour une place en maisons-relais. Ce coût s'explique essentiellement par l'accompagnement social mis en œuvre. Toutefois, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que des différences très importantes de coût pouvaient exister entre les centres, ce qui justifierait une étude approfondie.

Le plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) prévoyait, notamment, la transformation de 4.500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS. D'après les données du projet annuel de performances, les crédits inscrits sur ce programme au titre de l'année 2008 (544,5 millions d'euros), devraient permettre de financer 35.178 places, dont la **transformation de 3.113 places d'urgence**. Dans les réponses qu'il a adressées à votre rapporteur spécial, le ministère estime que le nombre de places transformées s'établirait à 4.400, compte tenu des transformations opérées en 2007. **Votre rapporteur spécial souhaite que des précisions soient apportées sur ce point lors de l'examen de la présente mission en séance publique.**

(2) L'hébergement d'urgence

Les crédits destinés au dispositif d'hébergement d'urgence font traditionnellement l'objet d'une sous-évaluation en loi de finances initiale et la situation ne s'est pas améliorée en 2007, comme l'ont indiqué les services du ministère de la ville et du logement dans une réponse adressée à votre rapporteur spécial : « *le montant des crédits accordé en LFI reste chaque année très inférieur à l'exécution constatée, ce qui conduit systématiquement à*

¹ Sur la base du tarif de 16 euros utilisé pour les places créées en 2007. Le tarif retenu pour les places existantes au 31 décembre 2006 est fixé à 12 euros, soit un coût annuel de 4.380 euros.

la prise de décrets d'avance en cours d'année interdisant toute programmation et toute rationalisation de la dépense. Ce cercle vicieux n'a pas pu être brisé en 2007. La LFI 2007 pour l'hébergement d'urgence est de 136,5 millions d'euros incluant 16 millions d'euros de mesures nouvelles. Or la consommation 2006 a été de 184,7 millions d'euros. Cette situation imposera la négociation d'un nouveau décret d'avances avant la fin de l'année pour faire face à l'évolution de la dépense 2007 ».

Dès lors, même si elle connaît une hausse, la dotation prévue pour 2008 (149,44 millions d'euros en CP), nettement inférieure aux crédits consommés en 2006, **paraît une nouvelle fois insuffisante pour faire face aux besoins** et nécessitera probablement l'ouverture de crédits complémentaires en cours d'année. Ceci apparaît d'autant plus net qu'une extension des horaires d'ouverture des places d'hébergement d'urgence est prévue, de même que la transformation de 6.000 places en places de stabilisation, ce qui induit une hausse des dépenses compte tenu du différentiel de coût (7.800 euros pour une place d'hébergement « classique », 10.400 euros pour une place d'hébergement d'urgence avec horaires étendus, 11.700 euros pour une place de stabilisation).

(3) Les maisons relais

Il convient également de signaler que **les crédits destinés à financer les maisons-relais devraient connaître une hausse importante**, passant de 21,27 millions d'euros en 2007 à 36,16 millions d'euros en 2008, ce qui devrait de financer **2.959 nouvelles places à mi-année en 2008**. Un effort important est donc consenti en ce domaine, puisque 2.337 places ont été créées en 2007. Au total, 8.505 places de maisons-relais devraient être ouvertes fin 2008, pour un objectif de 12.000 places prévu dans le cadre du PARSA.

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la différence de traitement entre les places de maisons-relais créées avant le 1^{er} janvier 2007, financées à 12 euros par jour, et celles créées depuis cette date, financées sur la base d'un tarif journalier de 16 euros. Il souhaite que le gouvernement apporte des précisions sur ce point.

Au total, le projet de loi de finances pour 2008 traduit donc une très forte mobilisation en faveur des personnes les plus vulnérables, puisque ce sont 81,81 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007 qui sont inscrits pour ces trois postes de dépenses (CHRS, hébergement d'urgence, maisons-relais). Il semble toutefois que ces crédits se révèlent insuffisants pour faire face aux objectifs définis.

Votre rapporteur spécial tient, par ailleurs, à souligner la nécessité de fluidifier, de manière globale, la chaîne du logement, seul moyen véritable d'améliorer les conditions de vie des personnes concernées et de maîtriser cette dépense très dynamique.

(4) Les autres mesures relevant de cette action

Parmi les autres mesures relevant de cette action, on relèvera que :

- 41 millions d'euros sont prévus pour l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées ;

- 2,8 millions d'euros sont inscrits au titre de l'action sociale en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque ;

- 5,7 millions d'euros sont destinés à financer l'aide à la gestion locative sociale ;

- 30 millions d'euros sont prévus pour l'insertion et l'accompagnement social (essentiellement l'appui social individualisé). Ces crédits sont toutefois inférieurs aux crédits consommés en 2006 (32,77 millions d'euros) ;

- enfin, 5,1 millions d'euros au titre de l'aide alimentaire, contre 5,5 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2007. Ce montant apparaît faible au regard des réalisations passées. L'exécution 2006 faisait apparaître une consommation des crédits bien supérieure à celle prévue en loi de finances initiale (17,54 millions d'euros pour 5,5 millions d'euros initialement prévus), ce qui avait conduit votre rapporteur spécial à proposer de majorer ces crédits lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Il vous proposera un nouvel amendement en ce sens.

c) La conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion

L'action n° 3 « conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion » rassemble une **faible masse de crédits (28,2 millions d'euros) au regard de l'ensemble du programme**. Ils sont notamment destinés au financement de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (1,68 million d'euros), de la formation continue des travailleurs sociaux et de la rémunération des stagiaires (3,43 millions d'euros), et de la contribution de l'Etat (12,47 millions d'euros) au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Par ailleurs, 10,6 millions d'euros seront consacrés à l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion (1,9 million d'euros) et au soutien financier apporté à diverses associations oeuvrant dans ce secteur (8,7 millions d'euros).

d) Les actions en faveur des rapatriés

L'action n° 4 « Rapatriés » devrait rassembler, en 2008, 51 millions d'euros en AE et CP, contre 171 millions d'euros en 2007. Le tableau qui suit retrace l'évolution de l'effort de la Nation en faveur des rapatriés.

Evolution des crédits consacrés aux rapatriés

(en euros)

	Loi de finances initiale	Gels	Annulations	Reports	Loi de finances rectificative	Fonds de concours	Transferts	Total des crédits ouverts	Consommation
2000	15 247 950			21 324 241	4 573 471	1 469 852		42 615 514	23 988 572
2001	14 635 106			18 626 942	3 048 980			36 311 028	18 478 674
2002	14 795 600			17 832 353	19 000 000			51 627 953	16 811 937
2003	14 000 000		3 800 016	25 000 016	18 500 000	718 096		54 418 096	24 894 345
2004	11 001 500		2 500 000	29 523 766	60 000 000			98 025 266	28 522 988
2005	22 000 000	6 651 606		69 500 000			5 000 000	89 848 394	89 312 828
2006	176 863 288							176 863 288	175 511 214
2007	171 005 500							171 005 500	
2008	51 000 000								

Source: ministère du logement et de la ville et projet annuel de performances pour 2008

Cette forte diminution résulte essentiellement de la très importante baisse des crédits prévus pour le financement de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis et aux veuves originaires d'Afrique du Nord, âgés de 60 ans et plus (12,3 millions d'euros, contre 116 millions d'euros en 2007). Les bénéficiaires de cette allocation peuvent opter, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005 précitée, soit pour une augmentation de l'allocation – dont le montant a été porté à 2.903 euros au 1^{er} octobre 2006 –, soit pour le maintien de l'allocation à son montant antérieur (1.926 euros) avec versement d'un capital de 20.000 euros, soit pour une sortie en capital de 30.000 euros. **Toutes les sorties en capital ont en effet été réglées entre 2005 et 2007, ce qui explique l'évolution des crédits.**

Les hypothèses pour 2008 font état de 700 bénéficiaires d'une allocation majorée et 5.345 bénéficiaires d'une allocation à 1.926 euros. La diminution du nombre de bénéficiaires contribue également à l'évolution de ces crédits.

Par ailleurs, on notera que 24 millions d'euros sont prévus pour l'octroi d'un capital de 20.000 euros aux orphelins d'anciens supplétifs : 1.200 personnes seraient ainsi concernées en 2008. Il convient de noter que l'instruction des dossiers est désormais close et que cette dépense est donc également appelée à disparaître.

2. L'appréciation de la performance du programme

Ce programme comprend toujours un très grand nombre d'objectifs (13) et d'indicateurs (22), ce qui témoigne encore de difficultés de conception de l'appréciation de la performance.

Les indicateurs de performance associés au programme sont désormais presque tous complétés (seul l'indicateur 3.1 ne comporte aucune cible), mais **plusieurs indicateurs ne permettent pas réellement de juger de la performance des crédits engagés au titre de ce programme.**

Certains objectifs sont mentionnés car il s'agit d'objectifs transversaux du document de politique transversale « Inclusion sociale » mais cela ne contribue pas à assurer la lisibilité des actions conduites.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 177 : « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

1) Le présent projet de loi de finances se traduit par un effort budgétaire très significatif en faveur des personnes vulnérables mais les crédits inscrits seront vraisemblablement insuffisants pour faire face aux besoins, notamment s'agissant de l'hébergement d'urgence ou de l'aide alimentaire.

2) L'examen du rapport annuel de performances pour 2006 fait apparaître que les crédits consacrés aux aides spécifiques ou résiduelles en direction des personnes âgées ont été insuffisants, ce qui a entraîné la formation d'une dette évaluée à près de 20,16 millions d'euros fin 2006, votre rapporteur spécial souhaite que le gouvernement précise, à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique, comment il entend remédier à cette situation et aborder l'exercice 2008.

3) L'appréciation de la performance du programme reste difficile. Un travail important de définition d'objectifs et d'indicateurs en nombre plus ciblé reste à faire.

**B. PROGRAMME 304 : LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ :
EXPÉRIMENTATIONS**

Le programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » est un **nouveau programme**, qui rassemble **40 millions d'euros** en AE et CP, répartis en deux actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01 Expérimentation du revenu de solidarité active (nouveau)		25 000 000			25 000 000	
02 Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale (nouveau)	11 052 500	15 000 000		11 052 500	15 000 000	
P 304 Lutte contre la pauvreté : expérimentations	11 052 500	40 000 000		11 052 500	40 000 000	

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

En outre, le schéma de déversement analytique figurant dans le projet annuel de performances fait apparaître une contribution du programme support à hauteur de **1,22 million d'euros**.

1. Les enjeux du programme

a) L'expérimentation du revenu de solidarité active

Le principal objet de ce programme est le financement des expérimentations du revenu de solidarité active (RSA), prévues par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat¹ : **25 millions d'euros** sont ainsi prévus à ce titre. On rappellera que le RSA est une allocation **comblant le différentiel entre, d'une part, un revenu garanti**, correspondant à la somme d'un minimum forfaitaire (le niveau actuel du RMI sans activité) et d'une part variable proportionnelle aux revenus d'activité (par exemple équivalente à 70 % des revenus d'activité), **et d'autre part, l'ensemble des ressources de l'individu**.

Les crédits inscrits à ce titre seraient ainsi répartis :

- 2,2 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, auxquels il faut ajouter 1,8 million d'euros au titre de l'accompagnement dans l'emploi ;

¹ Pour une présentation détaillée du revenu de solidarité active, se reporter au rapport n° 404 (2006-2007) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

- 16,5 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires du RMI (sur la base d'un co-financement par l'Etat à hauteur de 50 %) ;

- 2 millions d'euros pour l'animation du dispositif et l'appui accordé par l'Etat aux départements expérimentateurs ;

- 2,5 millions d'euros au titre de l'évaluation de cette expérimentation, qui prendrait la forme d'une enquête « face à face » réalisée auprès d'un échantillon de 4.000 à 6.000 bénéficiaires.

Si le coût de cette évaluation peut paraître élevé, votre rapporteur spécial la juge toutefois nécessaire, d'une part en raison de l'inexistence d'indicateurs fiables (cf. *infra*), d'autre part compte tenu du coût que pourrait représenter une éventuelle généralisation du dispositif (entre 3 et 8 milliards d'euros suivant les estimations retenues). **Il est dès lors essentiel de disposer d'une évaluation fine de l'efficacité de ce dispositif.**

b) Les autres expériences en matière sociale et d'économie sociale

Les crédits prévus à ce titre s'élèvent à **15 millions d'euros**, en progression de près de 4 millions d'euros par rapport à 2007.

Ces crédits viennent essentiellement alimenter le **fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (13 millions d'euros)**. Le projet annuel de performances **se montre lacunaire** sur la finalité et l'efficacité de ces crédits : « *le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale accompagne le développement d'expérimentations en anticipation et en appui des politiques publiques en faveur de l'intégration et de la solidarité. Il bénéficie d'un abondement significatif de + 5 millions d'euros, pour permettre, à travers une nouvelle série d'appels à projets, de susciter des initiatives de terrain conformes aux orientations expérimentales définies par le gouvernement, qui feront l'objet d'une évaluation systématique* ». Or les objectifs et indicateurs associés à ce programme ne permettent pas de justifier une telle augmentation des crédits (cf. *infra*). Votre rapporteur spécial proposera donc un amendement venant réaffecter une partie de la hausse de ces crédits au profit de l'aide alimentaire.

2. Des indicateurs en gestation

Ce programme comprend cinq indicateurs de performance pour quatre objectifs. Seul un indicateur fait l'objet d'une cible en 2008.

Dès lors, en l'absence de renseignement concernant le RSA, **aucune analyse de la performance s'appuyant sur les indicateurs ne sera possible sur cet exercice, ce que votre rapporteur spécial regrette.**

S'agissant de l'indicateur renseigné (« Part des expérimentations d'actions publiques innovantes luttant contre la pauvreté évaluées positivement au regard des objectifs fixés »), **la cible retenue pour 2008**

(33 %) apparaît médiocre et ne paraît justifier l'augmentation constatée des crédits. En conséquence, et compte tenu des besoins existant par ailleurs, votre rapporteur spécial vous proposera de **réduire de 2 millions d'euros les crédits alloués au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale et de transférer ces crédits vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de financer l'aide alimentaire.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 304 : « Lutte contre la pauvreté : expérimentations »**

1) Votre rapporteur spécial regrette que seul un indicateur de performance ait été renseigné. Il estime que des cibles auraient dû être fixées pour les autres indicateurs.

2) L'évaluation de la mise en place du **RSA constitue un enjeu essentiel**, compte tenu du coût potentiel d'une généralisation de ce dispositif. Il est donc nécessaire de disposer d'une évaluation détaillée de son efficacité.

3) Aucun élément ne permettant de justifier l'augmentation prévue des crédits en faveur du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale, votre rapporteur spécial vous propose de réduire de 2 millions d'euros les crédits qui lui sont alloués et de transférer ces crédits vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de financer l'aide alimentaire.

C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble **1,29 milliard d'euros**, répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	25 879 005	23 000 000		25 879 005	23 000 000
02	Soutien en faveur des familles monoparentales	909 464 110	1 020 000 000		909 464 110	1 020 000 000
03	Protection des enfants et des familles	210 108 295	250 730 000		210 108 295	250 730 000
P 106	Actions en faveur des familles vulnérables	1 145 451 410	1 293 730 000		1 145 451 410	1 293 730 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

S'il n'est pas abondé par voie de concours, il convient de relever que ce programme devrait bénéficier de la **contribution du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, qui devrait s'élever à près de **27,5 millions d'euros**, d'après le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances.

1. L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents

Avec 23 millions d'euros, l'action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » couvre **deux types de dépenses** : d'une part, l'octroi de subventions aux associations intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance ; d'autre part, les actions menées par les services déconcentrés (Points Informations Familles, Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, Maisons des adolescents, accompagnement à la scolarité, insertion sociale des jeunes...). Les actions menées à l'échelon national devraient mobiliser 2 millions d'euros et les actions déconcentrées 21 millions d'euros, dont 13,6 millions d'euros pour le soutien à la parentalité.

2. Le soutien en faveur des familles monoparentales

L'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales » rassemble l'essentiel des crédits du programme (**1,02 milliard d'euros, contre 910 millions d'euros en 2007**).

Ces crédits sont, en totalité, destinés à assurer le financement de l'allocation parent isolé (API).

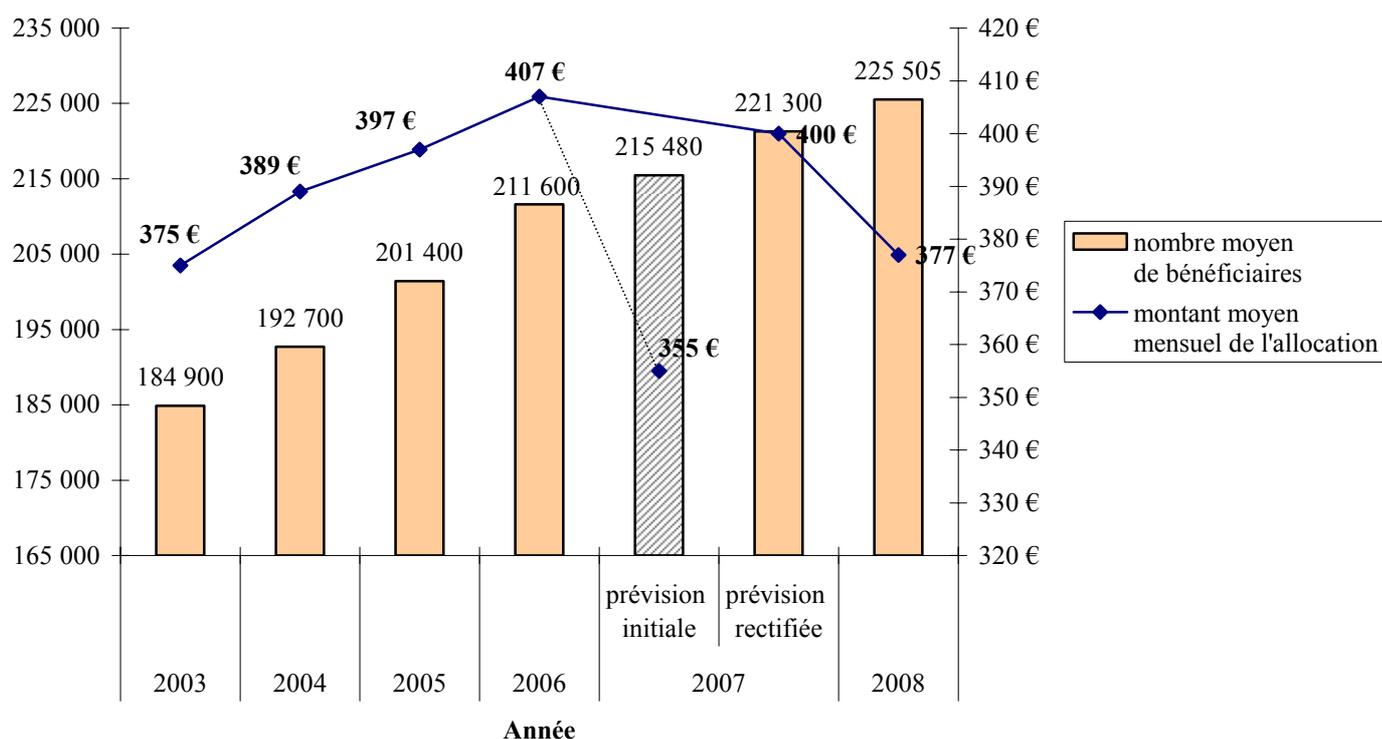
D'après les informations présentées dans le « bleu » budgétaire, cette allocation se décompose en :

- l'API longue (80 % des allocataires), perçue par les parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants de moins de trois ans ;

- l'API courte (20 % des allocataires), perçue par les parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants de plus de trois ans.

Les crédits demandés pour 2008 traduisent une **réévaluation nécessaire, compte tenu de l'invalidation des hypothèses retenues lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2007**, comme le montre le graphique qui suit :

Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant de l'API (en moyenne)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances pour 2007 et 2008

On observe ainsi que le nombre de bénéficiaires devrait augmenter plus que prévu en 2007, et surtout que le coût moyen est bien plus élevé qu'initialement envisagé. L'hypothèse de diminution du montant moyen de l'API versée s'expliquait par la mesure de subsidiarité de l'API et l'alignement du forfait logement de l'API sur celui du revenu minimum

d'insertion (RMI). Au total, **l'insuffisance de crédits au titre de l'exercice 2007 pourrait s'élever à 151 millions d'euros.**

Les crédits consacrés au financement de l'API sont donc plus réalistes, puisqu'ils sont majorés de 110 millions d'euros, mais il convient de noter que les hypothèses retenues demeurent très volontaristes.

Elles intègrent, notamment, **deux mesures d'économies très substantielles (162,5 millions d'euros au total) :**

- la mesure de subsidiarité de l'API par rapport aux autres prestations sociales instaurée en loi de finances pour 2007, qui est en réalité largement un transfert de charges vers la CNAF ;

- une mesure nouvelle à hauteur de 20 millions d'euros, par le biais du renforcement des contrôles prévu par l'article 51 du présent projet de loi de finances, qui fait l'objet d'un commentaire détaillé à la fin du présent rapport.

Par ailleurs, ces hypothèses intègrent également les effets induits, sur le stock de bénéficiaires, par les **mesures destinées à favoriser la sortie de cette allocation** (intéressement et contrats aidés).

La réévaluation de la dotation prévue pour 2008 constitue donc un effort important et améliore la sincérité budgétaire, mais il n'est pas pour autant garanti qu'elle suffise à combler la totalité des besoins.

3. La protection des enfants et des familles

La quasi totalité des crédits de l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles » (250,7 millions d'euros au total) est consacrée au financement des dispositifs de tutelle et curatelle d'Etat (**244,5 millions d'euros contre 203,5 millions d'euros en 2007**).

Une **expérimentation** reposant sur l'attribution aux services tutélaires d'une dotation globale de financement est actuellement en cours. Elle devrait permettre une meilleure maîtrise de l'évolution du nombre de mesures de tutelle et de curatelle, de même que la mise en place d'indicateurs d'activité et de coûts.

Cette forte revalorisation des crédits destinés au financement des tutelles et curatelles d'Etat apparaît bienvenue compte tenu des insuffisances constatées en 2006 et 2007, comme le montre le tableau qui suit.

D'après les données communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, l'exercice 2007 a débuté dans des conditions plus favorables que celui de l'année 2006, le montant des dettes de l'année antérieure étant moins élevé (11,5 millions d'euros au lieu de 49,4 millions d'euros), **mais la fin de la fin de l'exercice pourrait être difficile**, en l'absence de dispositions destinées à couvrir les dettes prévues (34,5 millions d'euros).

Le ministère indique ainsi que « les mesures prises au cours de l'année 2006, pour résorber les dettes résultant de l'année 2005, devront vraisemblablement être reconduites en 2007. Elles ont consisté à utiliser notamment une partie des crédits affectés à l'allocation de parent isolé afin d'apurer les difficultés de trésorerie des services tutélaires, nées d'une interruption des versements par l'Etat dès le début du second semestre 2005. Le recours à des fonds de concours a constitué l'autre moyen utilisé pour réduire les dettes au cours de l'exercice 2006 ».

Le financement des tutelles et curatelles d'Etat en 2006 et 2007

(en millions d'euros)

	2006	2007 (prévisionnel)
LFI	197,9	203
Besoins N	205,2	225,9
Dettes N-1	49,4	11,5
Total des besoins N (besoins N + dettes N-1)	254,6	237,5
Crédits délégués (LFI N + LFR N-1 + Fonds de concours)	243	203
Dettes N	11,5	34,5

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

Votre rapporteur spécial souhaite que l'examen de la présente mission en séance publique permette au gouvernement de préciser ses intentions en la matière. En tout état de cause, **il ne peut que se réjouir de l'effort mené en 2008 pour réajuster la dotation inscrite en projet de loi de finances.**

Les autres crédits inscrits sur cette action, de bien moindre ampleur, servent à financer l'Agence française de l'adoption (4 millions d'euros) et le GIP « Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger » (2,18 millions d'euros).

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 106 : « Actions en faveur des familles vulnérables »

1) Le présent projet de loi de finances se traduit par une **réévaluation bienvenue** des crédits inscrits au titre de l'allocation de parent isolé et des tutelles et curatelles d'Etat.

2) Il convient toutefois de rester prudent s'agissant de l'analyse de la dotation inscrite au titre de l'API, compte tenu des hypothèses d'économies retenues et de l'erreur d'appréciation commise lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007.

D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE

Le programme « Handicap et dépendance » mobilise **8,1 milliards d'euros**, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14 667 770	14 096 351		14 667 770	14 096 351	
02	Incitation à l'activité professionnelle	2 272 300 000	2 343 159 164		2 272 300 000	2 343 159 164	
03	Ressources d'existence	5 604 013 767	5 718 000 000		5 604 013 767	5 718 000 000	
04	Compensation des conséquences du handicap	92 393 028	22 418 326	20 000 000	85 726 362	15 751 660	20 000 000
05	Personnes âgées	17 878 545	17 000 000		4 545 211	8 000 000	
06	Pilotage du programme	5 622 069	6 000 000		5 622 069	6 000 000	
P 157	Handicap et dépendance	8 006 875 179	8 120 673 841	20 000 000	7 986 875 179	8 105 007 175	20 000 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Outre un abondement de 20 millions d'euros par voie de fonds de concours, le schéma de déversement analytique fait apparaître une **contribution importante du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** aux actions menées dans le cadre de ce programme, puisqu'elle s'élève à **192,3 millions d'euros**.

1. Les enjeux du programme

a) L'incitation à l'activité professionnelle

Les crédits de l'action n° 2 « incitation à l'activité professionnelle », qui représentent 28,9 % des crédits du programme, recouvrent deux types de dépenses :

- le financement des **établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**, qui mobilise plus de 1,33 milliard d'euros : ces crédits devraient permettre de financer 114.811 places, dont 2.000 nouvelles places financées à mi-année (après 2.500 nouvelles places financées à mi-année en 2007), pour un coût annuel moyen de la place en ESAT évalué à 11.698 euros¹ (contre 11.596 euros en 2007) ;

- le financement de **l'aide au poste**, dans le cadre de la garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH), qui représente un coût de plus d'un milliard d'euros en 2008, pour un complément annuel moyen de

¹ La structure de coût fait apparaître que celui-ci est dû pour 76,3 % aux dépenses de personnel et pour 23,7 % aux autres dépenses de fonctionnement.

8.806 euros par place en ESAT (contre 8.771 euros en 2007). L'année 2007 a été marquée par l'**entrée en vigueur de la réforme de la GRTH au 1^{er} janvier 2007** : ceci doit, d'une part, permettre d'aligner la situation des travailleurs ayant un taux d'incapacité inférieur à 80 % sur celle des travailleurs dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %, d'autre part, faire en sorte que l'essentiel des ressources disponibles des travailleurs de CAT soit fonction de leur activité, et non de leur taux d'incapacité.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les travailleurs handicapés perçoivent une rémunération garantie composée d'**une part financée par l'ESAT, qui ne peut être inférieure à 5 % du SMIC** et d'**une part financée par l'Etat qui ne peut excéder 50 % du SMIC**. Cette rémunération est servie dès l'admission en période d'essai du travailleur handicapé, sous réserve de la conclusion d'un contrat de soutien et d'aide par le travail. Elle est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées. Le montant de l'aide au poste compensé par l'Etat varie en fonction du niveau de la part de rémunération versé par l'ESAT. A ce jour, **la rémunération moyenne servie directement par les ESAT est égale à 12,5 % du SMIC**.

b) Le financement des ressources d'existence

L'action n° 3 « ressources d'existence » rassemble près de **5,72 milliards d'euros**, soit à elle seule **47,4 % des crédits de la mission**, ce qui correspond au financement de deux dispositifs :

- le **Fonds spécial d'invalidité (FSI)**, la dotation qui lui accordée en 2008 pour financer l'allocation supplémentaire d'invalidité s'élevant à 308 millions d'euros, sur la base de 118.000 bénéficiaires¹ ;

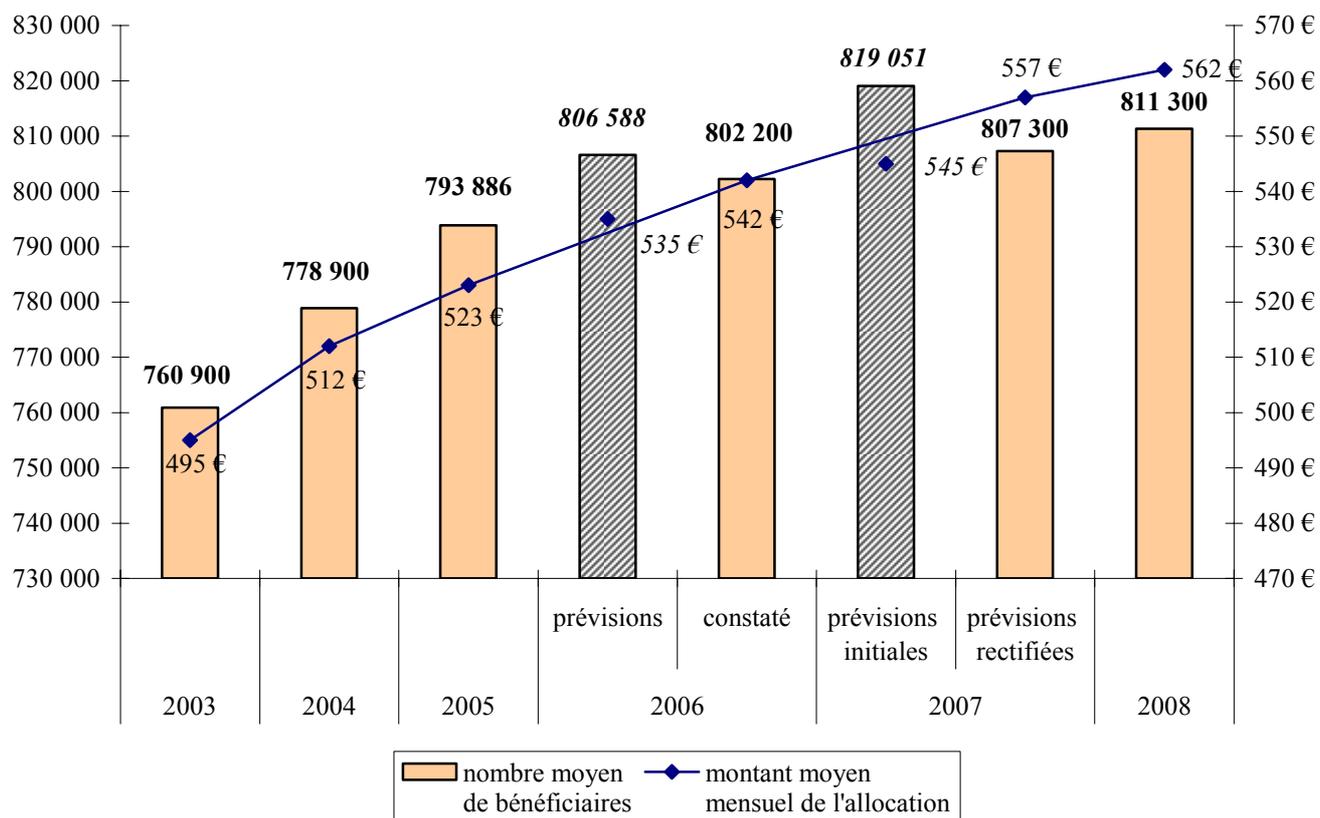
- **l'allocation adulte handicapé (AAH)**, dont le coût atteint près de **5,41 milliards d'euros en 2008**. Le graphique qui suit retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel moyen de l'AAH.

On observe que **les prévisions se sont révélées erronées en 2006 et 2007**, le nombre de bénéficiaires ayant tendance à être surévalué et le montant moyen sous-évalué. La révision des prévisions se traduit, ces deux années, par un réajustement à la hausse des dépenses. En 2006, un abondement d'un montant de 42,5 millions d'euros était intervenu en cours de gestion, par redéploiement au sein du même programme, ce qui avait permis d'assurer le financement de la prestation et de dégager un solde positif de 6,65 millions d'euros, contribuant au remboursement des avances consenties par la CNAF. En 2007, le dépassement de crédits prévus devrait atteindre 39,6 millions d'euros.

¹ Le montant annuel cumulé de la pension d'invalidité, des ressources personnelles du demandeur et de l'allocation supplémentaire d'invalidité est fixé à 7.635,53 euros pour un célibataire et à 13.374,16 euros pour un couple.

A cet égard, on peut constater que **l'augmentation des crédits prévue pour 2008 apparaît très limitée, puisqu'elle s'établit à + 0,29 % par rapport au tendanciel de dépenses 2007.**

Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel moyen de l'AAH



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Votre rapporteur spécial est sceptique quant à l'hypothèse retenue pour le taux d'évolution du montant moyen mensuel de l'allocation, très faible : + 0,9 %, alors que l'hypothèse d'évolution du nombre de bénéficiaires n'apparaît pas manifestement surévaluée cette année.

Taux d'évolution des déterminants de la dépense d'AAH

	2004	2005	2006	2007	2008
	<i>constaté</i>	<i>constaté</i>	<i>constaté</i>	<i>prévisions rectifiées</i>	<i>prévisions</i>
Nombre moyen de bénéficiaires	+ 2,4 %	+ 1,9 %	+ 1 %	+ 0,6 %	+ 0,5 %
Montant moyen mensuel de l'allocation	+ 3,4 %	+ 2,1 %	+ 3,6 %	+ 2,7 %	+ 0,9 %

Source: commission des finances du Sénat, à partir des données du projet annuel de performances

Dès lors, compte tenu des réalisations passées, il n'est pas certain que le montant de la dotation inscrite sur ce programme parvienne à satisfaire les besoins. Le projet annuel de performances indique certes que des économies sont prévues à hauteur de 60 millions d'euros, par le biais de la lutte contre la fraude et le renforcement du contrôle de la subsidiarité de l'AAH par rapport aux avantages vieillesse (il s'agit alors pour l'essentiel d'un transfert de charges et non d'une économie nette), mais cela sera probablement insuffisant. Toutefois, ainsi que le montre l'exemple de l'exercice 2006, des redéploiements pourraient intervenir en cours de gestion pour faire face aux besoins.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que le gouvernement apporte des précisions sur la crédibilité des hypothèses retenues lors de l'examen de la présente mission en séance publique.

c) Les autres dépenses du programme

Environ 14,1 millions d'euros sont consacrés à l'**action n° 1** « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées », qui correspond au financement du fonctionnement des sites pour la vie autonome.

L'**action n° 4** « compensation des conséquences du handicap », qui rassemble 22,4 millions d'euros (contre 85,7 millions d'euros de CP en 2007), contribue au financement des instituts nationaux des jeunes sourds et jeunes aveugles (13,78 millions d'euros), ainsi que des subventions d'investissement à destination des établissements pour personnes handicapées (8,3 millions d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP). Cette action ne finance plus, en revanche, les services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées et les fonds de compensation gérés par les maisons départementales des personnes handicapées, ce qui explique la forte diminution des crédits.

L'**action n° 5** « personnes âgées » comporte 17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés au financement d'associations et, pour l'essentiel (15 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP), de subventions d'investissement pour les établissements accueillant des personnes âgées.

L'action n° 6 « pilotage du programme » (6 millions d'euros) a pour objet d'assurer le financement de subventions à certaines associations nationales oeuvrant en faveur des personnes handicapées et des centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence, ainsi que des centres d'information sur la surdité.

2. Les objectifs et indicateurs

L'appréciation de la performance reste dans la plupart des cas très difficile, en l'absence de données précises relatives aux réalisations des années antérieures. Un important travail reste à réaliser en la matière.

**La principale observation de votre rapporteur spécial
sur le programme 157 : « Handicap et dépendance »**

La prévision de dépenses au titre de **l'allocation adulte handicapé (AAH) doit faire l'objet de justifications complémentaires** de la part du gouvernement, les hypothèses retenues apparaissant très optimistes au regard des réalisations antérieures.

E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE

Le programme « Protection maladie » rassemble **513 millions d'euros** répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Accès à la protection maladie complémentaire	114 660 000	50 000 000		114 660 000	50 000 000	
02	Aide médicale de l'Etat	233 480 000	413 000 000		233 480 000	413 000 000	
03	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50 001 000	50 000 000		50 001 000	50 000 000	
P 183	Protection maladie	398 141 000	513 000 000		398 141 000	513 000 000	

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Ce programme ne devrait recevoir aucune contribution par voie de fonds de concours. En revanche, le schéma de déversement analytique fait apparaître une **contribution du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » qui s'élève à 5,1 millions d'euros** (contre 5,82 millions d'euros en 2007).

1. Une nouvelle baisse de la contribution au Fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire

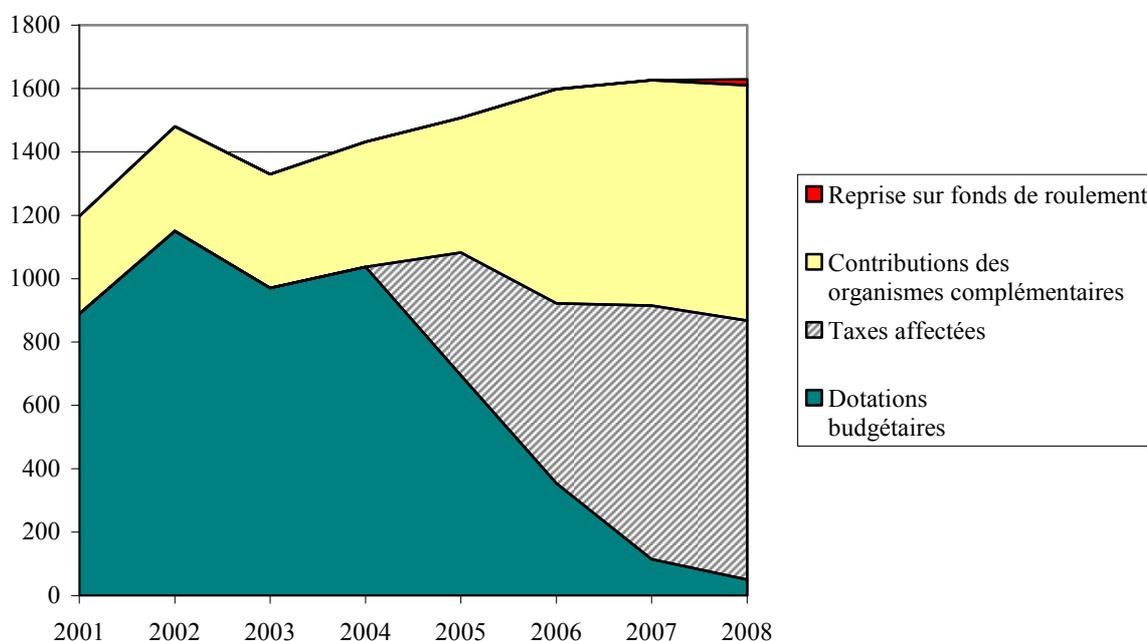
L'action n° 1 « Accès à la protection maladie complémentaire » retrace la contribution d'équilibre versée par l'Etat au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C). Celle-ci connaît une nouvelle forte baisse, puisqu'elle s'établira à 50 millions d'euros en 2008, contre 114,66 millions d'euros en 2007, 323,53 millions d'euros en 2006 et 660,58 millions d'euros en 2005.

Cette évolution s'explique par le fait que **le fonds de financement de la CMU-C est de plus alimenté par des taxes affectées** : le produit de la taxe sur les alcools de plus de 25° lui a été transféré en 2005, puis une fraction de 1,88 % du droit de consommation sur les tabacs en 2006. Dans le cadre d'un jeu de renvois particulièrement complexe¹, la loi de finances pour 2007 avait poursuivi ce mouvement en lui affectant, par son article 41, une fraction supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs, qui serait dorénavant portée à 4,34 %. Le graphique qui suit rend compte de cette évolution.

¹ On se reportera avec profit au commentaire de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur l'article 23 du projet de loi de finances pour 2007, au sein de son rapport général, tome II, fascicule 1, n° 78 (2006-2007).

L'évolution de la structure des recettes du fonds de financement de la CMU-C

(en millions d'euros)



Note : ce graphique ne prend pas en compte la dotation versée par la CNAMTS afin de financer le dispositif d'aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du fonds de financement de la CMU-C et du projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Cette affectation croissante de taxes au fonds de financement de la CMU-C a ainsi permis de réduire la dotation d'équilibre versée par l'Etat. On note également une reprise sur fonds de roulement de 19 millions d'euros, qui permet de contenir cette subvention en 2008. Au total, selon les projections du projet annuel de performances, les dépenses du fonds devraient atteindre **1,63 milliard d'euros en 2008**, hors aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Au total, on devrait ainsi compter environ **4,79 millions de bénéficiaires de la CMU complémentaire.**

Par ailleurs, les dépenses au titre de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé se sont élevées à 40,17 millions d'euros en 2006 et devraient atteindre 60 millions d'euros en 2007. En mai 2007, **275.000 bénéficiaires** avaient utilisé leur attestation de droit à l'ACS auprès d'un organisme complémentaire.

2. L'aide médicale de l'Etat : une revalorisation de la dotation qui pourrait ne pas être suffisante

Les crédits destinés à assurer le financement de l'aide médicale de l'Etat (AME), qui ont longtemps été sous-évalués, connaissent enfin une revalorisation, pour s'établir à 413 millions d'euros, contre 233,48 millions d'euros en 2007.

Ainsi qu'il a précédemment été relevé, ces sous-évaluations ont entraîné la formation de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale. La situation a toutefois été assainie, avec le remboursement de 5,1 milliards d'euros intervenu en octobre 2007, correspondant au montant des créances accumulées par la sécurité sociale au 31 décembre 2006. **Les dettes dues au financement de l'aide médicale de l'Etat représentaient ainsi 920 millions d'euros au 31 décembre 2006.** Votre rapporteur spécial note toutefois que les dettes ne sont pas pour autant soldées : en effet, les crédits inscrits en 2007 devraient se révéler très insuffisants pour faire face aux besoins (468 millions d'euros en tendance), ce qui nécessitera un ajustement en projet de loi de finances rectificative.

Le montant de 413 millions d'euros prévu pour 2008 se décompose en :

- 25 millions d'euros pour l'aide médicale humanitaire et les évacuations sanitaires de l'hôpital de Mayotte ;

- 40 millions d'euros pour les soins urgents, pour des dépenses réelles d'environ 55 millions d'euros en 2006 et 2007 ;

- enfin, 348 millions d'euros pour le financement de l'AME de droit commun. Ce montant est bâti sur une **hypothèse d'économie de 102 millions d'euros au total par rapport au tendanciel de dépenses évalué à 450 millions d'euros**, intégrant la mise en œuvre d'une participation forfaitaire des bénéficiaires de l'AME, la non prise en charge des médicaments en cas de refus du bénéficiaire de l'AME d'accepter la substitution par un produit générique, et l'extension du contrôle médical aux bénéficiaires de l'AME.

Votre rapporteur spécial observe que le tendanciel de dépenses paraît même plus élevé que celui retenu par le projet annuel de performances, comme le montre le tableau qui suit :

Evolution de la dépense d'aide médicale de l'Etat de droit commun

(en euros)

	Dépenses du trimestre	Somme des dépenses des 4 derniers trimestres	Evolution du nombre de bénéficiaires (situation en fin de trimestre)
1er trimestre 2005	89 945 395,21	383 225 610,72	158 600
2ème trimestre 2005	82 676 108,44	360 314 514,93	170 184
3ème trimestre 2005	97 742 196,92	365 458 417,43	174 864
4ème trimestre 2005	106 539 878,15	376 903 578,72	178 689
1er trimestre 2006	115 191 606,94	402 149 790,45	184 992
2ème trimestre 2006	112 585 228,98	432 058 910,99	190 273
3ème trimestre 2006	111 843 249,50	446 159 963,57	191 955
4ème trimestre 2006	119 169 329,74	458 789 415,16	191 067
1er trimestre 2007	125 360 191,01	468 957 999,23	188 098
2ème trimestre 2007	112 165 714,31	468 538 484,56	190 819

Source: réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

S'il se félicite du rebasage de la dotation opéré en 2008, votre rapporteur spécial est sceptique quant à la capacité de l'Etat à réaliser des économies à hauteur de 102 millions d'euros. **Il souhaite que l'examen des crédits de la présente mission en séance publique permette au gouvernement de chiffrer précisément les économies attendues.**

3. Le maintien de la contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Comme en 2006 et 2007, une contribution de 50 millions d'euros de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) est inscrite en 2008 sur l'action n° 3 de ce programme.

Le FIVA a été institué par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 afin de procéder à la réparation intégrale des préjudices subis par les personnes ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou par les personnes ayant été directement exposées à l'amiante.

Depuis sa création effective, en juillet 2002, et jusqu'au 31 mai 2007, le fonds a fait 32.784 offres d'indemnisation et le montant des indemnisations versées s'élève à **1,43 milliard d'euros**. Entre juin 2006 et mai 2007, le FIVA a enregistré 22.681 demandes d'indemnisation. Il a enregistré 49.547 demandes depuis janvier 2005.

La contribution de l'Etat au financement de ce fonds n'a pas été systématique au cours des années passées, ainsi que le montre le tableau qui suit¹.

Evolution de la situation du FIVA

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Contribution de la branche AT-MP	438,3	180,0	190,0	100,0	200,0	315,0	315,0	1 738,3
Contribution de l'Etat		38,0	40,0	52,0	0,0	48,0	50,0	228,0
Dotations	438,3	218,0	230,0	152,0	200,0	363,0	365,0	1 966,3
Dotations cumulées	438,3	656,3	886,3	1 038,3	1 238,3	1 601,3	1 966,3	
Dépenses	0,0	14,1	176,7	462,0	432,0	392,0	482,0	1 958,8
Résultat net annuel	438,3	203,9	53,3	-360	-85	10	-83	

Source: d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

L'annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 évalue à 507 millions d'euros les charges du FIVA en 2008 et ses produits à 399 millions d'euros, compte tenu des 315 millions d'euros versés en application de l'article 56 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et des 50 millions d'euros inscrits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». **L'année 2008 devrait donc être marquée par une nouvelle diminution du fonds de roulement du FIVA**, estimé à 205 millions d'euros fin 2007 et à **97 millions d'euros fin 2008** par l'annexe précitée.

Si la dotation versée par l'Etat porte reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante, comme l'a souhaité la mission commune d'information du Sénat², **cette dotation n'apparaît pas forcément nécessaire d'un point de vue budgétaire, compte tenu du niveau prévisionnel du fonds de roulement du FIVA**. Votre rapporteur spécial estime que ces crédits pourraient ainsi faire l'objet de **redéploiements en cours d'année, afin de faire face aux besoins de financement de l'aide médical de l'Etat**, si les économies attendues ne devaient pas être au rendez-vous.

¹ Pour une analyse détaillée des mesures en faveur des victimes de l'amiante, se reporter au rapport pour avis n° 73 (2007-2008) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

² « Le drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer les leçons pour l'avenir », rapport d'information n° 37 (2005-2006) de nos collègues Gérard Dériot et Jean-Pierre Godefroy.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 183 : « Protection maladie »**

1) La nouvelle diminution de la subvention versée par l'Etat au fonds de financement de la **CMU-C** traduit le financement accru de ce fonds par taxes affecté et la réalisation d'un effort de maîtrise des dépenses par le biais de la réduction des réserves ;

2) Le rebasage de la dotation prévue au titre de l'aide médicale de l'Etat constitue une **amélioration** importante de la budgétisation initiale de cette dépense. Le programme d'économies censé assurer une budgétisation correcte de cette dépenses apparaît toutefois très optimiste et devra faire l'objet de **précisions** lors d l'examen des crédits de cette mission en séance publique ;

3) Si la dotation versée par l'Etat porte **reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante**, elle n'apparaît pas forcément nécessaire d'un point de vue budgétaire, compte tenu du niveau prévisionnel du fonds de roulement du FIVA. Elle pourrait ainsi faire l'objet de redéploiements en cours d'année, en cas de dérapage des dépenses d'aide médicale de l'Etat.

F. PROGRAMME 137 : EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est le plus faible de la mission en termes de masse de crédits : **28,5 millions d'euros**, répartis en cinq actions, comme le montre le tableau qui suit :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	881 164	725 000		881 164	725 000	
02	Egalité professionnelle	5 604 494	5 791 018		5 604 494	5 791 018	
03	Egalité en droit et en dignité	11 149 679	11 095 140		11 149 679	11 095 140	
04	Articulation des temps de vie	205 821	230 000		205 821	230 000	
05	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 440 000	10 661 781		10 440 000	10 661 781	
P 137	Egalité entre les hommes et les femmes	28 281 158	28 502 939		28 281 158	28 502 939	

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Il devrait également bénéficier d'une contribution de 587.966 euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », selon le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances. En revanche, aucun fonds de concours n'est attendu, alors que 360.000 euros avaient été prévus en 2007.

1. Les enjeux du programme

a) Les effectifs inclus dans le programme

Votre rapporteur spécial relève que les crédits de ce programme comprennent les dépenses de personnel : 200 ETPT sont ainsi rémunérés par ce programme (soit une diminution de 2 ETPT par rapport à 2007) auxquels il faut ajouter 24 ETPT mis à disposition (+ 6 ETPT par rapport à 2007) et 5 collaborateurs extérieurs.

Le montant de 10,66 millions d'euros inscrit sur l'action soutien n° 5, se répartit en 9,64 millions d'euros de dépenses de rémunération des personnels et 1,02 million d'euros de dépenses de fonctionnement et de loyers.

b) Les autres éléments stables du programme

Les dépenses d'intervention prévues pour 2008 (17,84 millions d'euros) correspondent à la **reconduction globale des moyens** prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2007.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que **ces crédits font systématiquement l'objet d'annulations** (annulations de 2,75 millions d'euros en 2004, un million d'euros en 2005 et 2006, 900.000 euros en CP en 2007).

L'essentiel des crédits d'intervention sert à l'octroi de subventions à diverses associations, notamment le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF – 970.364 euros), le Collectif féministe contre le viol (300.000 euros), la fédération nationale solidarité femmes (660.000 euros, auxquels il faut ajouter 200.000 euros destinés à financer le numéro téléphonique « violences conjugales info »), l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (241.000 euros) ou encore le Mouvement français pour le planning familial (213.000 euros). Les subventions accordées aux autres associations sont d'un montant moyen beaucoup plus faible (6.042 euros dans le cadre de l'action n° 1, 6.971 euros pour les associations financées au niveau local dans le cadre de l'action n° 3).

De manière générale, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'appréciation de la performance des actions conduites par les associations, desquelles dépend la politique du ministère en ce domaine. La justification au premier euro reste à cet égard très lacunaire, notamment s'agissant de l'action n° 1.

Par ailleurs, l'action du ministère passe également par le biais de **contrats signés avec les entreprises** (contrats d'égalité professionnelle et contrats pour la mixité des emplois). **L'impact de ces dispositifs est toutefois faible, ce qui incite à s'interroger sur leur pertinence.** On comptait ainsi, en 2007, 24 contrats d'égalité professionnelle (pour un montant moyen de 13.750 euros) et 40 contrats pour la mixité des emplois (pour un coût moyen de 5.250 euros). Le nombre de contrats d'égalité professionnelle devrait rester stable en 2008, tandis que celui des contrats pour la mixité des emplois devrait être porté à 130.

De même, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence des crédits inscrits sur l'action n° 4 « Articulation des temps de vie », la justification au premier euro étant encore plus réduite que celle présentée l'an dernier, qui était déjà très insuffisante.** Ces crédits, d'un montant très faible (230.000 euros) visent, selon les données du projet annuel de performances :

- à mener des actions de formation des responsables à la problématique de l'articulation des temps de vie dans l'optique de l'égalité professionnelle, pour favoriser l'évolution de l'organisation dans les entreprises ainsi que celle des modes de garde des enfants ;

- à financer des projets innovants de garde des jeunes enfants ainsi que des actions qui visent à renforcer la pratique sportive des femmes à travers des actions de communication valorisant les performances des femmes dans le sport et le soutien à des initiatives locales d'adaptation de l'offre sportive aux femmes.

Cette problématique est, sans conteste, essentielle. **Toutefois, compte tenu de la faiblesse des sommes en cause, votre rapporteur spécial doute fort de la valeur ajoutée de ces crédits**, alors que la Caisse nationale d'allocations familiales dépensera 11,17 milliards d'euros en 2008 au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) (et 114,3 millions d'euros en 2007 dans le cadre du fonds de financement des crèches), mesures dont il convient de souligner l'importance et l'intérêt.

Compte tenu des insuffisances de la justification au premier euro et des annulations systématiques dont fait l'objet ce programme, votre rapporteur spécial vous proposera de **transférer un million d'euros** de ce programme vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de permettre le financement de **places de stabilisation**, notamment en faveur des **femmes victimes de violences**.

2. Les objectifs et indicateurs

L'indicateur relatif au taux de réponses des permanences téléphoniques nationales montre que des progrès considérables doivent encore être accomplis, ce que ne prévoient pas les cibles prévues pour 2008.

Ensuite, comme l'avait déjà demandé votre rapporteur spécial l'an dernier, l'indicateur relatif au coût des centres d'information sur les droits des femmes mériterait d'être complété par les données en valeur absolue de l'évolution du coût moyen de ces centres.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 137 : « Egalité entre les hommes et les femmes »

1) L'appréciation de la performance des actions conduites par les associations subventionnées, desquelles dépend la politique du ministère, n'apparaît pas évidente et un travail important de justification au premier euro doit être mené ;

2) Compte tenu de ces insuffisances de la justification au premier euro – parfois plus nettes encore que l'an passé – et des annulations systématiques dont fait l'objet ce programme, votre rapporteur spécial vous proposera de **transférer un million d'euros de ce programme vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de permettre le financement de places de stabilisation, notamment en faveur des femmes victimes de violences.**

G. PROGRAMME 124 : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est un programme support qui rassemble **1,07 milliard d'euros** répartis en six actions, comme le montre le tableau qui suit :

Récapitulation des crédits du programme par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Fonds de concours attendus en 2008
01	Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	60 669 843	56 243 041		60 669 843	56 243 041
02	Statistiques, études et recherche	32 945 150	34 304 963	281 000	32 945 150	34 304 963
03	Gestion des politiques sociales	245 491 114	235 065 231		245 491 114	235 065 231
04	Gestion des politiques sanitaires	302 238 953	322 526 045	285 000	302 238 953	322 526 045
05	Pilotage de la sécurité sociale	41 109 391	39 276 277		41 109 391	39 276 277
06	Soutien de l'administration sanitaire et sociale	391 459 463	398 120 483	585 000	377 740 391	384 120 483
P 124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 073 913 914	1 085 536 040	1 151 000	1 060 194 842	1 071 536 040

Source: projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008

Ce programme devrait bénéficier de 1,15 million d'euros de fonds de concours.

Il convient de relever que la quasi-totalité des crédits de ce programme sert les autres programmes de cette mission ou des missions « Immigration, asile et intégration », « Santé », « Sécurité sanitaire » et « Travail et emploi ». En effet, **les crédits propres de ce programme, après déversement analytique, ne représentent plus que 120,19 millions d'euros, soit seulement 11,2 % du total.**

1. Les enjeux du programme

a) Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois autorisé pour 2008 s'élève, pour l'ensemble de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à **14.537 ETPT**, contre 15.134 ETPT en 2007 (- 777 ETPT).

Sur ce total, 14.337 ETPT relèvent du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (contre 14.859 ETPT en 2007, soit une diminution de 522 ETPT).

Cette forte baisse apparente doit être relativisée dans la mesure où **plusieurs changements de périmètre doivent être pris en compte:**

- le transfert de certains emplois vers la mission « Immigration, asile et intégration » (239 emplois auparavant rattachés à ce programme sont ainsi

concernés, ainsi que les 73 ETPT qui étaient auparavant inscrits sur le programme « Accueil des étrangers et intégration ») ;

- un transfert de 173 emplois vers les maisons départementales des personnes handicapées ;

- un transfert de 11 ETPT vers le centre national de gestion des personnels hospitaliers ;

- un transfert de 12 ETPT vers le ministère du budget (11 ETPT) et le ministère de la culture (1 ETPT).

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux entraîne, par ailleurs, une diminution de 86,5 ETPT, qui est la seule baisse réelle des effectifs prévue pour 2008. L'économie attendue est évaluée à 2,4 millions d'euros (hors compte d'affectation spéciale « Pensions »).

Il convient d'ajouter à ce plafond d'emplois 511 ETPT et 705 effectifs physiques rémunérés par les opérateurs, hors plafond d'emplois du ministère, au titre de l'ensemble des programmes de cette mission. Votre rapporteur spécial souhaite que les comptabilisations d'effectifs soient, à l'avenir, toutes exprimées en ETPT.

La ventilation analytique présentée dans le projet annuel de performances fait apparaître que 491 ETPT se rattachent à l'état-major de l'administration sanitaire et sociale et 332 aux statistiques, études et recherches, 703 au pilotage de la sécurité sociale et 2.781 au soutien de l'administration sanitaire et sociale. L'essentiel des personnels se rattachent aux actions « gestion des politiques sociales » (4.480 ETPT) et « gestion des politiques sanitaires » (5.550 ETPT). Ces derniers personnels relèvent en fait des missions « Santé » et « Sécurité sanitaire ».

Les dépenses de personnel s'élèvent, au total, à 788,76 millions d'euros, ce qui représente **73,6 % des crédits du programme.**

b) Les autres éléments notables du programme

Parmi les crédits restants, votre rapporteur spécial voudrait souligner que :

- les dépenses informatiques s'établissent à 27,37 millions d'euros en AE et CP ;

- les crédits demandés pour les loyers s'établissent à 41,71 millions d'euros pour l'administration centrale et à 31,77 millions d'euros de CP pour les services déconcentrés ;

- les opérations de réhabilitation du siège du ministère de la santé (site Ségur-Fontenoy) se traduisent par une forte appréciation de la valeur de l'immeuble : estimé à 150 millions d'euros avant travaux (165 millions d'euros ont été engagés), sa valeur serait comprise entre 500 et 600 millions d'euros. Ces dépenses sont toutefois inscrites sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Un immeuble a

également été vendu pour une valeur de 101,2 millions d'euros, dont 85 % devraient revenir au ministère chargé de la santé ;

- l'Ecole nationale de la santé publique recevra, en 2008, une subvention de 11 millions d'euros, contre 11,7 millions d'euros en 2007. Le ministère a indiqué que cette baisse des crédits d'Etat pourrait être compensée soit par d'éventuels excédents de l'exercice 2007, soit par un prélèvement de sur le fonds de roulement. Au total, le budget prévisionnel de l'ENSP devrait s'élever à 56,1 millions d'euros en fonctionnement et à 11 millions d'euros en investissement, en hausse par rapport à 2007 (49,5 millions d'euros en fonctionnement et 8 millions d'euros en investissement).

2. L'appréciation de la performance

Les objectifs et indicateurs associés au programme « Conception et soutien des politiques sanitaires et sociales » apparaissent dans l'ensemble bien définis.

Votre rapporteur spécial relève l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement, retracé par les indicateurs 8.1 et 8.2, ainsi que l'amélioration du délai de pourvoiement des emplois.

Il observe, en revanche, la **piètre performance du contrôle exercé dans le cadre de la directive nationale d'orientation** : les réalisations et les cibles fixées pour 2008 ne témoignent à cet égard d'aucune volonté d'amélioration, ce qui est regrettable. Dans le cas de la prévention de la légionellose, les cibles sont même inférieures aux réalisations 2006.

Il note que les indicateurs relatifs à l'impact des campagnes nationales et à l'effet de levier de la subvention au GIP Esther auprès des partenaires sont également **médiocres**.

Par ailleurs, deux évolutions retracées par les indicateurs de performance apparaissent inacceptables :

- **l'objectif de dépassement moyen du délai de transposition des directives communautaires, serait maintenu à 19 mois, soit un niveau plus élevé qu'en 2006 (11,5 mois)**. Or votre spécial tient à souligner que quatre affaires sont pendantes au titre des articles 226 et 228 du traité instituant la Communauté européenne, au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et 19 au titre de la mission « Santé » ;

- **le délai moyen d'application des lois et des ordonnances s'allongerait (10 mois, contre 7,2 mois en 2005 et 2007 et 9,4 mois en 2006)**.

Afin d'avoir un débat avec le gouvernement sur cette évolution, votre rapporteur spécial vous proposera, à titre conservatoire, de réduire de 500.000 euros les crédits de l'action n° 6 « Soutien de l'administration sanitaire et sociale ».

**Les quatre affaires pendantes au titre des articles 226 et 228 CE, relevant de la mission
« Solidarité, insertion et égalité des chances »**

Une première affaire concerne le **régime de retraite des clercs de notaire** qui a donné lieu à une plainte contre la France devant la CJCE pour non-transposition de la directive 96/97 refondue dans la directive 2006/54. La procédure en est au stade de la demande d'information, en date du 1/12/2006, à laquelle la France a répondu le 6/02/2007. Aucune provision n'a été faite pour cette affaire, qui devrait trouver son règlement avec la réforme des régimes spéciaux.

Une deuxième affaire concerne le **régime de pensions des industries électriques et gazières (IEG)** et plus particulièrement la bonification pour enfants pour la retraite anticipée (infraction 2005/5150). Il s'agit aussi d'un problème lié à la non-transposition de la directive 96/97 refondue dans la directive 2006/54. La procédure en est au stade de la mise en demeure. Une première mise en demeure a été faite par la Commission européenne le 18/10/2006 et une réponse de la France a été apportée le 21/12/2006. Une mise en demeure complémentaire est intervenue le 29/06/2007 et la France prépare actuellement une réponse complémentaire (en cours de finalisation). Comme pour l'affaire précédente, aucune provision n'a été faite pour cette affaire, qui devrait trouver son règlement avec la réforme des régimes spéciaux.

Une troisième affaire concerne le **salaires annuel moyen (SAM) de base qui sert au calcul de la pension de vieillesse du régime général des salariés** et dont les conditions de détermination sont incompatibles, au regard de l'article 39 du TCE sur la libre circulation des travailleurs, avec l'alignement des régimes dans le cas de carrières mixtes en France et en Allemagne (infraction 2005/4968). La procédure en est à la mise en demeure qui date du 27/06/2007. La France prépare une réponse à la Commission européenne. Aucune provision n'a été faite pour cette affaire qui en est au début de la procédure pré-contentieuse et qui devrait trouver son règlement l'année prochaine dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Une quatrième affaire concerne la **reconnaissance du diplôme de conseiller en économie sociale et familiale** rendue nécessaire par la directive 2005/36 relative aux qualifications professionnelles (infraction 1999/5320). La procédure en est à l'avis motivé, lequel date du 19/12/2005 et auquel la France a répondu le 3 juillet 2007. La transposition législative de la partie concernée de la directive ayant été faite (cf. art. 28 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance), il reste aux partenaires sociaux de chacune des conventions collectives du champ à insérer une clause portant application des dispositions législatives adoptées. Aucune provision n'a été faite pour cette affaire.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 124 : « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**

1) Les crédits propres de ce programme, après déversement analytique, ne représentent plus que 128,92 millions d'euros, soit seulement 11,2 % du total.

2) Votre rapporteur spécial ne peut qu'inciter le ministère à porter une attention toute particulière au suivi de certains indicateurs assez médiocres. **L'évolution prévue pour les délais de transposition des directives communautaires et d'application des lois n'apparaissant pas acceptable, votre rapporteur spécial vous proposera, à titre conservatoire, de réduire de 500.000 euros les crédits de l'action n° 6 « Soutien de l'administration sanitaire et sociale ».**

III. EXAMEN DES ARTICLES 49 À 51 BIS RATTACHÉS

ARTICLE 49

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)

Commentaire : le présent article vise à modifier les règles de prise en compte des aides personnelles au logement dans les ressources des demandeurs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C)

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale précise les règles relatives à la détermination des ressources prises en compte pour l'ouverture du droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Ce dispositif a été revu par l'article 155 de la loi de finances pour 2006.

A. LE DROIT EN VIGUEUR AVANT LA LOI DE FINANCES POUR 2006

Avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2006, il était prévu que l'ensemble des ressources du foyer était pris en compte pour la détermination du droit à la protection complémentaire en matière de santé, après déduction des charges consécutives aux versements des pensions et obligations alimentaires, à l'exception de certaines prestations à objet spécialisé et de tout ou partie des rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues. Un décret en Conseil d'Etat devait fixer la liste de ces prestations et rémunérations, les périodes de référence pour l'appréciation des ressources prises en compte ainsi que les modalités particulières de détermination des ressources provenant d'une activité non salariée.

B. LA RÉFORME MENÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2006

1. La philosophie du dispositif

L'article 155 de la loi de finances pour 2006 a complété l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale, afin de préciser que les aides personnelles au logement sont prises en compte conformément aux

dispositions de l'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles et des textes pris pour leur application, **ce qui revenait à aligner le régime applicable à la CMU-C sur celui applicable pour le revenu minimum d'insertion (RMI).**

L'article L. 262-10 précité pose le principe selon lequel l'ensemble des ressources des personnes retenues pour la détermination du montant du RMI est pris en compte pour le calcul de l'allocation.

Il précise toutefois que **certaines prestations sociales à objet spécialisé peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou en partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation.** C'est le cas des aides personnelles au logement « *sous réserve de montants forfaitaires déterminés en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion, dans la limite du montant de l'aide au logement due aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* ».

Auparavant, le forfait représentatif des aides personnelles au logement pour la détermination du RMI était calculé par l'application de pourcentages du montant du RMI différents en fonction du nombre de personnes composant le foyer RMI combiné au nombre de personnes retenues au titre de l'aide au logement. Pour la CMU complémentaire, le pourcentage du montant de RMI ne différait qu'en fonction du nombre de personnes composant le foyer CMU complémentaire.

2. Un dispositif complexifié par l'Assemblée nationale

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à prévoir que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux premières demandes d'attribution de CMU-C effectuées à compter du 1^{er} janvier 2006.

Cette précision visait à éviter que les demandes de renouvellement soient soumises à cette nouvelle disposition.

Votre rapporteur spécial avait alors fait part de ses réserves :

- **la mesure initiale devait permettre de réaliser une économie de 21 millions d'euros, mais la modification apportée par l'Assemblée nationale contribuait à réduire sensiblement le rendement de la mesure.** En effet, d'après les informations alors communiquées à votre rapporteur spécial, le texte initial entraînait la sortie de 67.000 personnes du dispositif de la CMU-C ;

- le dispositif adopté par l'Assemblée nationale **rompait l'égalité de traitement des bénéficiaires**, les personnes entrées dans le dispositif de la CMU-C avant le 1^{er} janvier 2006 jouissant de conditions plus favorables;

- il était complexe pour les caisses d'assurance maladie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de rectifier le dispositif adopté dans le cadre de l'article 155 de la loi de finances pour 2006.

Il propose ainsi de prendre en compte les aides personnelles au logement à concurrence d'un forfait, **identique pour les premières demandes et les demandes de renouvellement**.

Ce forfait, fixé par décret en Conseil d'Etat, serait déterminé en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion, à concurrence d'un taux qui ne pourrait être inférieur à celui applicable en application des dispositions de l'article L. 262-10 précité du code de l'action sociale et des familles.

Le tableau suivant précise ces effets :

Le forfait logement applicable pour la CMU complémentaire en application du présent article

Montant	Forfait logement
1 personne	12 % ou + du RMI 1 personne = minimum 52,90 euros
2 personnes	16 % ou + du RMI 2 personnes = minimum 105,80 euros
Au moins 3 personnes	16,5 % ou + du RMI 3 personnes = minimum 130,94 euros

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu des réserves qu'il avait exprimées à l'époque, votre rapporteur spécial est favorable au dispositif proposé par le présent article, qui devrait permettre de réaliser une économie de 14 millions d'euros en 2008.

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

ARTICLE 50

Conditions de prise en charge par l'Etat du coût des médicaments des bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat (AME)

Commentaire : le présent article vise à subordonner la prise en charge des médicaments délivrés aux bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat (AME) à l'acceptation de se voir délivrer des spécialités génériques, si elles existent, par le pharmacien.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles, les bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat bénéficient de la prise en charge à 100 % de certains frais, assortie de la dispense d'avance des frais pour la part ne relevant pas de la participation du bénéficiaire.

Les médicaments entrent notamment dans le champ des dépenses prise en charge.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à compléter l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles, afin de subordonner la prise en charge des médicaments à l'acceptation, par le bénéficiaire de l'AME, de se voir délivrer des spécialités génériques, si elles existent, par le pharmacien.

Trois exceptions sont toutefois prévues :

- lorsque le médicament appartient à un groupe générique soumis au tarif forfaitaire de responsabilité (TFR), le princeps comme le générique étant alors remboursés sur la base de ce TFR ;

- lorsqu'il existe des génériques commercialisés dans le groupe dont le prix est supérieur ou égal à celui du princeps ;

- dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique, c'est-à-dire si le prescripteur a exclu la possibilité de substitution du générique, pour des raisons particulières tenant au patient, par une mention expresse portée sur la prescription. En outre, la substitution d'un générique au princeps ne doit pas entraîner de dépenses supplémentaires pour l'assurance maladie.

En cas de refus de la substitution d'un générique, les dépenses de médicament du bénéficiaire de l'AME ne seront donc plus prises en charge par l'assurance maladie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels présentés par notre collègue député Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure apparaît de bon sens, n'emporte aucune conséquence s'agissant de la santé des patients et se traduit par des économies évaluées à 5 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial y est donc favorable.

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

ARTICLE 51

Encadrement des conditions d'accès des ressortissants communautaires à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Commentaire : le présent article vise à encadrer les conditions d'accès des ressortissants communautaires à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

I. LE DROIT EXISTANT

Les ressortissants communautaires peuvent bénéficier de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

S'agissant de l'API, l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale dispose qu'elle 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. Toutefois, les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats 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.

S'agissant de l'AAH, l'article L. 821-1 du code de de la sécurité sociale précise simplement que les personnes de nationalité étrangère, hors les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent en bénéficier que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **transposer, aux cas de l'API et de l'AAH, l'article 24 de la directive 2004/38/CE** du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

Cet article permet en effet à l'Etat membre d'accueil de **ne pas accorder de prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour sur le territoire.**

L'article 24 de la directive 2004/38/CE précitée

« 1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

« 2. Par dérogation au paragraphe 1, **l'Etat membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour** ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ».

Le présent article vise donc à compléter les dispositions des articles L. 524-1 et L. 821-1 précités du code de la sécurité sociale, afin de préciser que les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent avoir résidé régulièrement en France durant trois mois précédant la demande d'API ou d'AAH.

Cette condition de résidence ne serait 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, soit sont inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- aux ascendants, descendants et conjoints et, dans le cas de l'API, ex-conjoints de ces personnes.

L'exposé des motifs indique que cette mesure devrait permettre de réaliser une économie estimée à **1,2 million d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, qui réécrit le dispositif proposé par le présent article, afin de clarifier la notion de résidence régulière en France et de supprimer la notion d'ex-conjoints, qui n'a pas de valeur juridique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'enjeu du présent article apparaît très limité. Dès lors que cette possibilité est offerte par le droit communautaire, et compte tenu des modifications bienvenues apportées par l'Assemblée nationale, il n'y a pas lieu de s'y opposer.

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

ARTICLE 51 bis (nouveau)

Elargissement du droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) à l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007

Commentaire : le présent article vise à élargir le droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) à l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a modifié le cadre des expérimentations locales instituées par l'article 142 de la loi du 21 décembre 2006 de finances (LFI) pour 2007 en remplaçant ces expérimentations législatives et réglementaires dans la perspective de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), au profit des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API).

L'article 21 de la loi précitée du 21 août 2007 a ouvert, au bénéfice des départements intéressés par ces nouvelles dispositions, une nouvelle phase de candidature. Ceux-ci ont pu, jusqu'au 31 octobre 2007, par une délibération motivée, présenter leur candidature à l'expérimentation du RSA.

La loi disposait cependant que ces nouvelles candidatures ne seraient accueillies que dans la **limite de 10 départements supplémentaires**

Dans le cas où le nombre des candidatures reçues excéderait dix, les dix départements remplissant les conditions légales autorisés à participer à l'expérimentation devaient être retenus par rang décroissant de la moyenne de :

1° Leur rang de classement, parmi l'ensemble des départements, selon le montant du dernier potentiel fiscal par habitant connu, établi par ordre croissant ;

2° Leur rang de classement, parmi l'ensemble des départements, selon le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion rapporté au nombre d'habitants du département considéré, établi par ordre décroissant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement, vise à supprimer cette limite de dix nouveaux départements.

En effet, selon l'exposé des motifs présenté par le gouvernement, **plus d'une vingtaine de départements se sont portés candidats.**

Face à cet engouement, et afin de ne pas perturber cette dynamique, le gouvernement a estimé nécessaire de lever les contraintes posées par la loi précitée du 21 août 2007 pour accueillir l'ensemble des départements intéressés ayant délibéré dans les délais et présenté un dossier conforme aux prescriptions, soit **23 départements** au total, auxquels il faut ajouter les 16 départements déjà autorisés à mener l'expérimentation.

En conséquence, le gouvernement a, par ailleurs, **majoré de 5 millions d'euros en AE et CP** les crédits du programme « Lutte contre les exclusions : expérimentations ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dès lors que le gouvernement a majoré les crédits du programme « Lutte contre les exclusions : expérimentations » afin de tenir compte des dispositions de cet article, votre rapporteur spécial y est favorable.

Il note toutefois que la réévaluation de crédits apparaît assez faible au regard du nombre de nouveaux départements potentiellement inclus (13) et des hypothèses retenues au départ, qui auraient dû conduire à une majoration de crédits de 9,1 millions d'euros. Il conviendra donc de vérifier si les hypothèses initiales se réalisent, mais on ne peut exclure des redéploiements de crédits en cours de gestion.

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

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES
CHANCES

N°	1
----	---

(n° 90)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. CAZALET

ARTICLE 33
Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	2.000.000		2.000.000	
Lutte contre la pauvreté : expérimentations		2.000.000		2.000.000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Protection maladie				
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2				
TOTAL	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **transférer 2 millions d'euros de crédits (AE et CP)** de l'action n° 2 « Autres expériences en matière d'action sociale et d'économie sociale » du programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » vers l'action n° 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Il s'agit de **limiter l'augmentation de la subvention prévue au profit du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (13 millions d'euros)**. Le projet annuel de performances se montre lacunaire sur la finalité et l'efficacité de ces crédits. La cible retenue pour 2008 (33 %) dans le cadre de l'indicateur de performances (« Part des expérimentations d'actions publiques innovantes luttant contre la pauvreté évaluées positivement au regard des objectifs fixés ») apparaît médiocre et ne paraît pas justifier l'augmentation constatée des crédits. **Les crédits de l'action n° 2 passeraient ainsi de 11 millions d'euros en 2007 à 13 millions d'euros en 2008, et non à 15 millions d'euros.**

En conséquence, et compte tenu des besoins existant par ailleurs, votre rapporteur spécial vous proposera de **transférer 2 millions d'euros vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de financer l'aide alimentaire**, qui connaît une baisse des crédits en 2008, alors que l'exécution 2006 fait apparaître une consommation très supérieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ
DES CHANCES

N°	2
----	---

(n° 90)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. CAZALET

ARTICLE 33
Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1.000.000		1.000.000	
Lutte contre la pauvreté : expérimentations				
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Protection maladie				
Égalité entre les hommes et les femmes		1.000.000		1.000.000
Dont Titre 2		0		0
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales				
Dont Titre 2				
TOTAL	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **transférer 1 million d'euros de crédits (AE et CP)** du programme « Egalité entre les hommes et les femmes » (60.000 euros au titre de l'action n° 1, 300.000 euros au titre de l'action n° 2, 600.000 euros au titre de l'action n° 3 et 40.000 euros au titre de l'action n° 4), vers

l'action n° 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Compte tenu des insuffisances de la justification au premier euro - parfois plus nettes encore que l'an passé - et des annulations systématiques dont fait l'objet le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », votre rapporteur spécial vous proposera de transférer un million d'euros vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de **permettre le financement de places de stabilisation, notamment en faveur des femmes victimes de violences. Ceci représente l'équivalent de 85 places de stabilisation.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ
DES CHANCES

N°	3
----	---

(n° 90)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. CAZALET

ARTICLE 33
Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables				
Lutte contre la pauvreté : expérimentations				
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Protection maladie				
Égalité entre les hommes et les femmes				
Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales		500.000		500.000
Dont Titre 2		0		0
TOTAL		500.000		500.000
SOLDE		- 500.000		- 500.000

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **réduire de 500.000 euros, à titre conservatoire, les crédits de l'action n° 6 « Soutien de l'administration sanitaire et sociale » du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».**

En effet, deux évolutions retracées par les indicateurs de performance apparaissent inacceptables :

- l'objectif de dépassement moyen du délai de transposition des directives communautaires, serait maintenu à 19 mois, soit un niveau plus élevé qu'en 2006 (11,5 mois). Or votre rapporteur spécial tient à souligner que quatre affaires sont pendantes au titre des articles 226 et 228 du traité instituant la Communauté européenne, au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et 19 au titre de la mission « Santé » ;

- le délai moyen d'application des lois et des ordonnances s'allongerait (10 mois, contre 7,2 mois en 2005 et 2007 et 9,4 mois en 2006).

Alors que la France prendra la présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2008, il est essentiel qu'elle soit exemplaire en matière d'application du droit communautaire. Il convient donc que le gouvernement prenne les mesures appropriées pour remédier à cette situation.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A. EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du gouvernement, en première délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme « Lutte contre les exclusions : expérimentations »**, afin d'élargir le droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) à l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007.

Cette mesure est permise par l'article 51 *bis* (nouveau), adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement (cf. *infra*).

B. EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du gouvernement, dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a apporté **cinq modifications** de crédits à titre reconductible.

► Afin de gager les ouvertures prévues dans le cadre de la seconde délibération, elle **réduit de 3.547.077 euros** les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », cet effort se répartissant entre les différents programmes de la manière suivante :

- 221.849 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ;

- 3.325.228 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

► Elle a **majoré de 80.000 euros les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »**, action 02 « Actions en faveur des plus vulnérables », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

► Afin de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics », elle a **réduit de 500.000 euros les crédits du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, minoration qui sera imputée sur les dépenses de personnel.

► Afin de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit du contrôleur général des lieux de privation de liberté sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », l'Assemblée nationale a **réduit de 250.000 euros les crédits du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, dont 205.000 euros au titre des dépenses de personnel et 45.000 euros au titre des autres dépenses.

► Enfin, elle a **réduit de 4.764.713 euros les crédits du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, dont 1.726.195 euros au titre des dépenses de personnel et 3.038.518 euros au titre des autres dépenses. Ceci vise à prendre en compte le transfert des fonctions support de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant global de **2.736.350 euros**, ainsi répartis :

- 97.500 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 01 « Prévention de l'exclusion », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 1.113.600 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 02 « Actions en faveur des plus vulnérables », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 18.000 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 03 « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 13.000 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 04 « Rapatriés », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 180.500 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 01 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 121.500 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », action 03 « Protection des enfants et des familles », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 9.200 euros sur le programme « Égalité entre les hommes et les femmes », action 03 « Égalité en droit et en dignité », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 7.000 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 05 « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 804.050 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 01 « Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 372.000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 05 « Personnes âgées », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

Le solde de ces modifications aboutit donc à réduire, globalement, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de 1.245.440 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces modifications de crédits sont ainsi réparties :

- + 1.322.100 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;

- + 5.000.000 euros sur le programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » ;

- + 302.000 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables »

- + 1.176.050 euros sur le programme « Handicap et dépendance »

- - 205.649 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ;

- - 8.839.941 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », dont 2.431.195 euros imputés sur le titre 2.

III. MODIFICATION DES ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 50

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** présentés par notre collègue député Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

B. ARTICLE 51

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement** de notre collègue Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, qui **réécrit le dispositif** proposé par le présent article, afin de **clarifier la notion de résidence régulière en France et de supprimer la notion d'ex-conjoints**, qui n'a pas de valeur juridique.

C. ARTICLE 51 BIS (NOUVEAU)

Cet article, issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement, vise à **élargir** le droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du **revenu de solidarité active (RSA)** à **l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007**.

Par coordination, les autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme « Lutte contre les exclusions : expérimentations » ont été majorés de 5 millions d'euros (cf. *supra*).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles 49, 50 et 51 rattachés.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » connaissait un changement de périmètre en 2008 : le programme « Accueil des étrangers et intégration » est rattaché à la nouvelle mission « Immigration, asile et intégration », tandis qu'un nouveau programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » est créée.

Il a observé que les crédits budgétaires – plus de 12 milliards d'euros, répartis en sept programmes d'importance inégale – ne donnaient pas une vision exhaustive de cette mission. En effet, les dépenses fiscales qui contribuent à titre principal aux actions menées dans le cadre de cette mission sont importantes, puisqu'elles devraient atteindre 14,6 milliards d'euros en 2008, soit plus que les crédits budgétaires.

Avant de mettre en évidence les principaux éléments des différents programmes, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a tout d'abord observé que cette mission comprenait un programme support rassemblant des crédits de personnel de programmes relevant de cinq missions différentes.

Ensuite, il a mis en évidence les faibles marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires. En effet, les dépenses les plus importantes, comme l'allocation adulte handicapé ou l'allocation de parent isolé, sont difficilement maîtrisables, dans la mesure où elles répondent à une logique de guichet au profit des personnes concernées.

Enfin, il a souligné que ce projet de budget s'inscrivait dans un cadre « assaini » et traduisait de réels efforts :

- d'une part, l'Etat a remboursé, en octobre 2007, les dettes qu'il avait contractées à l'égard du régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2006. Sur les 5,1 milliards d'euros remboursés, 1,6 milliard d'euros se rattachait au champ « santé-solidarité », dont 920 millions d'euros pour l'aide médicale de l'Etat, 409 millions d'euros au titre de l'allocation de parent isolé et 92 millions d'euros au titre de l'allocation aux adultes handicapés ;

- d'autre part, il a noté les réévaluations des crédits en particulier ceux consacrés à l'aide médicale de l'Etat, qui seraient portés de 233,5 millions d'euros en 2007 à 413 millions d'euros en 2008.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a toutefois remarqué qu'en dépit de ces efforts, la situation apparaissait tendue sur plusieurs programmes.

Il a indiqué que le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » traduisait une forte mobilisation en faveur des personnes les plus vulnérables, puisque 81,8 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007 étaient prévus, au titre de trois postes de dépenses : les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (544,5 millions d'euros), l'hébergement d'urgence (149,4 millions d'euros) et les maisons-relais (36,2 millions d'euros). Il a précisé que cette augmentation faisait suite aux engagements pris dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) et 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. Il a cependant remarqué que ces crédits se révélaient insuffisants pour faire face aux objectifs définis, notamment sur l'hébergement d'urgence, qui est « traditionnellement » sous-doté en loi de finances initiale.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite mis en évidence les dettes contractées par l'Etat au titre de ce programme et a souligné la diminution des crédits destinés à l'aide alimentaire (5,1 millions d'euros), alors que l'exécution 2006 témoignait de besoins bien plus importants.

Concernant le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », il a indiqué que celui-ci supportait essentiellement le financement de l'allocation de parent isolé (API) et que cette dépense représenterait plus d'un milliard d'euros en 2008. Il a estimé que les hypothèses retenues par le gouvernement apparaissaient volontaristes et noté que les économies attendues devraient être au rendez-vous, faute de quoi les crédits inscrits ne permettraient pas de faire face aux besoins.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que le programme « Handicap et dépendance » était le plus important de la mission, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en représentant, à elle seule, plus de 47 %. Compte tenu des réalisations passées et du caractère ambitieux des hypothèses d'évolution retenues, il a relevé que le montant de la dotation inscrite sur ce programme ne parviendrait pas forcément à satisfaire les besoins.

Il a donc souhaité que le gouvernement apporte des précisions sur les hypothèses d'évolution des sommes inscrites, tant au titre de l'AAH que de l'API.

S'agissant du programme « Protection maladie », il a salué la réévaluation de la dotation prévue pour financer le dispositif de l'aide médicale de l'Etat. Il a noté que le projet annuel de performance évoquait 102 millions d'euros d'économies pour tenir la dépense, ce qui apparaissait un minimum compte tenu des évolutions constatées, mais a jugé nécessaire d'obtenir des précisions quant aux modalités concrètes de mise en œuvre de ces économies.

Il a, par ailleurs, observé que l'inscription d'une subvention de 50 millions d'euros versée par l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) portait reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante. Toutefois, le FIVA devant disposer d'un fonds de roulement de 97 millions d'euros fin 2008, il a estimé qu'une partie de la subvention prévue pourrait être redéployée en cours d'année, en cas de besoins trop importants au titre de l'aide médicale de l'Etat.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite noté que le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » était le plus faible de la mission, avec 28,5 millions d'euros de crédits. Il s'est interrogé sur l'efficacité et la valeur ajoutée de certaines dépenses, compte tenu de la faiblesse des sommes prévues par rapport aux enjeux, mais également par rapport aux moyens engagés par d'autres acteurs, comme la Caisse nationale d'allocations familiales.

Puis il a présenté **les articles 49, 50 et 51 rattachés** à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de la mise en perspective des principaux enjeux de la mission à laquelle le rapporteur spécial avait procédé.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé la complémentarité, mais également la complexité, des actions menées par l'Etat et la CNAF. Il a souhaité pouvoir disposer, à l'avenir, d'une vision consolidée des moyens engagés par ces deux acteurs.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite fait état des contrôles sur pièces et sur place qu'il avait effectués au sein d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale et d'un centre offrant des places de stabilisation en faveur de femmes victimes de violences.

La commission a ensuite **adopté trois amendements** portant sur les crédits de la mission :

- le premier, **tendant à limiter l'augmentation de la subvention prévue au profit du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale** et, ainsi, à transférer 2 millions d'euros du programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de financer l'aide alimentaire ;

- le deuxième, **tendant à transférer un million d'euros du programme « Egalité entre les hommes et les femmes »** vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de permettre le financement de places de stabilisation, notamment en faveur des femmes victimes de violences ;

- le dernier, **tendant à réduire de 500.000 euros, à titre conservatoire, les crédits du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, compte tenu de l'évolution de deux

indicateurs de performance relatifs au dépassement moyen du délai de transposition des directives communautaires et au délai moyen d'application des lois et des ordonnances.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi modifiée, ainsi que les articles 49, 50 et 51 sans modification.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, ainsi que l'adoption sans modification des articles 49 modifiant les règles de prise en compte des aides personnelles au logement dans les ressources des demandeurs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), 50 relatif aux conditions de prise en charge par l'Etat du coût des médicaments des bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat (AME) et 51 encadrant les conditions d'accès des ressortissants communautaires à l'allocation de parent isolé (API) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Puis elle a adopté sans modification l'article 51 *bis* élargissant le droit à participer à l'expérimentation de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) à l'ensemble des départements ayant fait acte de candidature avant le 31 octobre 2007.