

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION

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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. SEPT PROGRAMMES D'IMPORTANCE INÉGALE	7
1. <i>Les crédits de la mission</i>	7
2. <i>Les fonds de concours et les dépenses fiscales</i>	8
B. UN PROGRAMME « SUPPORT » QUI SOULÈVE DES DIFFICULTÉS	9
C. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR DE FAIBLES MARGES DE MANŒUVRE.....	9
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>	11
a) La prévention de l'exclusion.....	11
b) Les actions en faveur des plus vulnérables	12
c) La conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion	13
d) Les actions en faveur des rapatriés	13
e) Les actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale	15
2. <i>L'appréciation de la performance du programme</i>	15
B. PROGRAMME 104 : ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION	17
1. <i>Les enjeux du programme</i>	17
a) Le suivi de la démographie et la participation à la régulation des migrations.....	17
b) La prise en charge sociale des demandeurs d'asile.....	18
c) Les actions relatives à l'intégration.....	21
d) La lutte contre les discriminations	22
2. <i>L'appréciation de la performance du programme</i>	23
C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES	24
1. <i>Les enjeux du programme</i>	24
a) L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents	24
b) Le soutien en faveur des familles monoparentales	24
c) La protection des enfants et des familles.....	26
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	26
D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE.....	27
1. <i>Les enjeux du programme</i>	28
a) L'incitation à l'activité professionnelle.....	28
b) Le financement des ressources d'existence	29
c) Les autres dépenses du programme	31
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	32

E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE.....	33
1. Les enjeux du programme	33
a) La contribution au Fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en forte baisse.....	33
b) L'aide médicale de l'Etat : une dotation stable et des dettes qui s'accroissent	34
c) La contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).....	36
2. Les objectifs et indicateurs.....	36
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 principe même de ce programme a été contesté par votre commission des finances	41
b) Le plafond d'emplois.....	42
c) Les autres éléments notables du programme	43
2. Les objectifs et indicateurs.....	43
III. EXAMEN DES ARTICLES 53 À 56 RATTACHÉS	45
• ARTICLE 53 Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi	45
• ARTICLE 54 Financement de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations	48
• ARTICLE 55 Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)	50
• ARTICLE 56 Subsidiarité de l'allocation de parent isolé	52
IV. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	55
A. AMENDEMENTS TENDANT À MODIFIER LES CRÉDITS.....	55
B. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 56 RATTACHÉ.....	59
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 **12,9 milliards d'euros**, soit un montant légèrement supérieur aux crédits de la mission (12,2 milliards d'euros) ;

2) La marge de manœuvre des gestionnaires apparaît étroite : cette mission est caractérisée par une **forte inertie** de certaines dépenses importantes (allocation adultes handicapés notamment) et par **une sous-évaluation** de certains crédits (aide médicale de l'Etat en particulier).

3) Les actions en faveur des rapatriés font l'objet d'un effort important, dans le prolongement de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

4) Le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » n'est pas satisfaisant en l'état : il conviendrait d'inscrire les personnels d'administration centrale dans les programmes de politiques.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

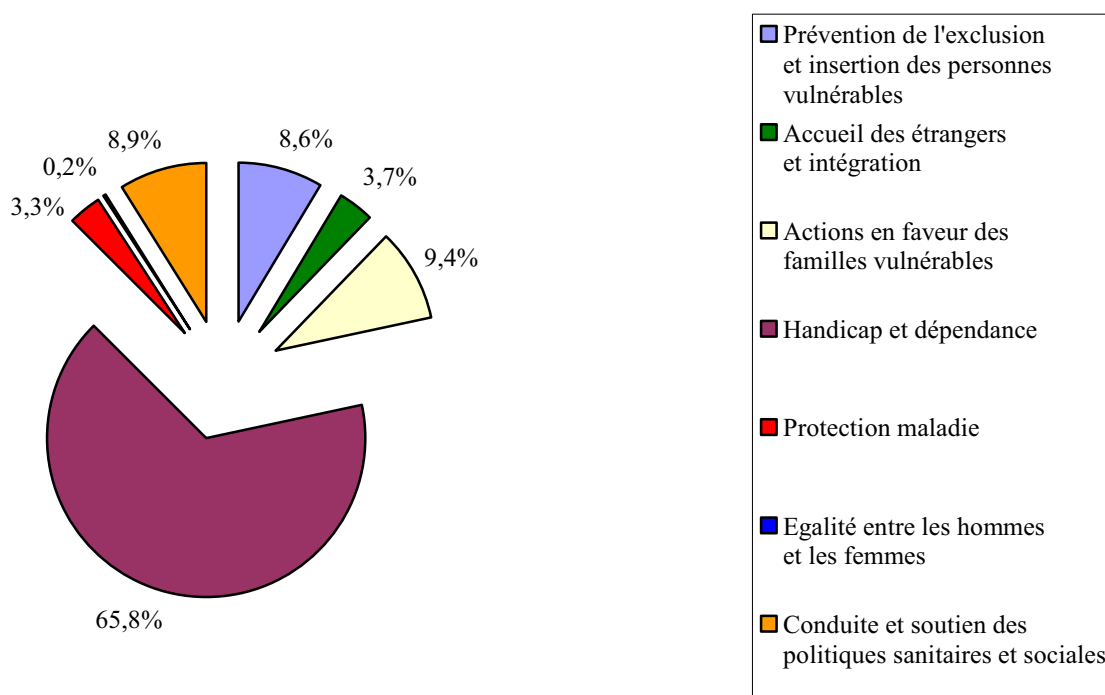
A. SEPT PROGRAMMES D'IMPORTANCE INÉGALE

1. Les crédits de la mission

La **mission interministérielle** « Solidarité et intégration » rassemble des crédits gérés par le ministère de la santé et des solidarités et par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Elle n'a pas connu de bouleversement de structure par rapport à l'année 2006.

Les crédits inscrits sur cette mission s'élèvent, au total, à 12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits sont répartis en **sept programmes d'importance inégale**, comme le montre le graphique suivant.

Ventilation des autorisations d'engagement entre les programmes



Source : d'après le projet annuel de performances

2. Les fonds de concours et les dépenses fiscales

La mission « Solidarité et intégration » devrait recevoir près de 6,96 millions d'euros de crédits par voie de **fonds de concours**, essentiellement concentrés sur le programme « Accueil des étrangers et intégration » (4,84 millions d'euros). Ceci représente un **apport infime** au regard de l'ensemble des crédits de la mission (0,06 % des crédits de la mission).

En revanche, les **dépenses fiscales** rattachées à cette mission sont **nombreuses** et représentent un **coût très important**, ainsi que le montre le tableau suivant :

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Solidarité et intégration »

(en millions d'euros)

Programme	Dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme	Dépenses fiscales contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal	Total
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	360	1 660	2 020
Accueil des étrangers et intégration	0	0	0
Actions en faveur des familles vulnérables	5 225	2 545	7 770
Handicap et dépendance	5 273	4 785	10 058
Protection maladie	2 010	0	2 010
Egalité entre les hommes et les femmes	0	4 525	4 525
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	0	0	0
Total	12 868	13 515	26 383

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

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

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à cette mission représentent ainsi **un montant légèrement supérieur aux crédits inscrits sur la mission**. Il convient toutefois de préciser que ce montant comprend également les dépenses fiscales prises en charge par l'Etat, qui viennent

réduire les impôts perçus par les collectivités territoriales, dont le montant s'élève à près de 1,9 milliard d'euros¹.

B. UN PROGRAMME « SUPPORT » QUI SOULÈVE DES DIFFICULTÉS

Il convient de souligner que **la mission « Solidarité et intégration » comprend un programme support qui rassemble les crédits de personnel de programmes relevant de trois missions²**, les programmes supports de la mission « Santé » et de la mission « Solidarité et intégration » ayant été fusionnés et regroupés au sein de cette dernière mission.

Cette question fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'examen du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». Toutefois, **votre rapporteur spécial tient à souligner que votre commission des finances s'était, dès le départ, prononcée contre cette solution**. Outre le fait qu'un seul programme support vienne irriguer des programmes contenus dans trois missions, votre commission avait indiqué l'an dernier que le regroupement de l'ensemble des moyens en personnel et en fonctionnement au sein d'un programme support apparaissait contraire à l'esprit de la LOLF, qui implique de rattacher les fonctions supports aux missions ou aux programmes correspondants.

S'il apparaît difficile de répartir les personnels des services déconcentrés au sein des programmes de politiques, il n'en va pas de même s'agissant des moyens des administrations centrales. **Votre rapporteur spécial souhaite donc que le ministère de la santé et des solidarités reconsidère ce point.**

C. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR DE FAIBLES MARGES DE MANŒUVRE

La mission « Solidarité et intégration » 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 adulte handicapé, qui représente près de 44 % des dépenses de la mission, financement des établissements et services d'aide par le travail ou allocation de parent isolé, dépenses liées à l'évolution de la demande d'asile).

¹ Ceci recouvre 320 millions d'euros au titre du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et 1.575 millions d'euros au titre du programme « Handicap et dépendance ».

² Il s'agit des missions « Santé », « Sécurité sanitaire » (programme « Veille et sécurité sanitaires ») et « Solidarité et intégration ».

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.

D'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, **les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale** au titre des dépenses portées par la mission « Solidarité et intégration » étaient évaluées à **environ 1,16 milliard d'euros au 30 juin 2006**, dont 653,98 millions d'euros au titre de l'aide médicale de l'Etat (AME), 232,68 millions d'euros au titre de l'allocation de parent isolé (API) et 98,64 millions d'euros au titre de l'AAH.

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 cinq actions dont l'une, d'après la répartition présentée à titre indicatif par le bleu, concentre près des trois quarts des moyens :

Récapitulation des crédits par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Prévention de l'exclusion	60 025 174	60 008 274	60 025 174	60 008 274	
02	Actions en faveur des plus vulnérables	740 148 158	784 361 675	739 896 373	784 361 675	
03	Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	30 044 766	27 980 428	30 264 766	27 980 428	
04	Rapatriés	176 863 288	171 000 000	176 863 288	171 000 000	
05	Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale	2 959 000	10 960 000	2 959 000	10 960 000	
P 177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (libellé modifié)	1 010 040 386	1 054 310 377	1 010 008 601	1 054 310 377	

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

Ce programme, qui voit ses crédits croître de 4,4 % par rapport à 2006, ne devrait pas bénéficier de fonds de concours en 2007, alors qu'il devait recevoir 12,2 millions d'euros de fonds de concours (en AE et CP) en 2006.

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 **157,69 millions d'euros**.

1. Les enjeux du programme

a) La prévention de l'exclusion

L'action n° 1 « Prévention de l'exclusion » (60 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. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur le rattachement de ces**

crédits à ce programme, alors qu'existe un programme « Handicap et dépendance ».

Les autres crédits de cette action, identiques à ceux prévus pour 2006, devraient être consacrés à des dispositifs en faveur des jeunes (14,55 millions d'euros), des gens du voyage et de la lutte contre l'illettrisme (3,4 millions d'euros), 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 » (764,85 millions d'euros), comprend la majeure partie des crédits du programme.

Deux dépenses sont particulièrement importantes et appellent des remarques particulières :

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

- les dispositifs d'hébergement d'urgence mobiliseront 136,5 millions d'euros. On rappellera que les crédits d'hébergement d'urgence sont répartis entre deux programmes : les dépenses liées à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile se rattachent au programme « Accueil des étrangers et intégration », tandis que celles liées aux personnes déboutées de leur demande d'asile relèvent du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ».

Votre rapporteur spécial observe que **les crédits destinés au dispositif d'hébergement d'urgence font traditionnellement l'objet d'une sous-évaluation en loi de finances initiale.**

Le tableau qui suit, transmis par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, retrace ainsi l'évolution des dépenses d'hébergement d'urgence au cours des derniers exercices et rend compte des redéploiements effectués en cours de l'exercice 2006. Compte tenu des redéploiements effectués dans le cadre des possibilités offertes par la LOLF, on peut observer en 2006 une **nette amélioration de la part des besoins couverte par les crédits ouverts en loi de finances initiale, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

Toutefois, à la lumière de ce tableau, on peut estimer que les crédits inscrits en loi de finances seront insuffisants pour faire face aux besoins en 2007.

Les dépenses d'hébergement d'urgence en 2004, 2005 et 2006

(en millions d'euros)

Programmes 104 et 177	2004	2005	2006
Crédits ouverts en loi de finances initiale	132,80	129,40	145,23
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>	20,00	28,00	35,63
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>	112,80	101,40	109,60
Crédits ouverts par décret d'avance	121,50	180,00	42,00
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>	121,50	120,00	
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>	65,00 <i>(dont 14 au titre des contentieux CHRS)</i>	60,00	42,00
Redéploiement interne			56,00
<i>Dont crédits gérés par la direction de la population et des migrations (programme 104)</i>			56,00 <i>(redéploiements de crédits destinés à l'ANAEM et au financement de l'allocation d'insertion)</i>
<i>Dont crédits gérés par la direction générale de l'action sociale (programme 177)</i>			
Total hébergement urgence	254,30	309,40	243,23
Part des crédits inscrits en loi de finances initiale dans le total des dépenses (en %)	52%	42%	79%

Source: ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

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

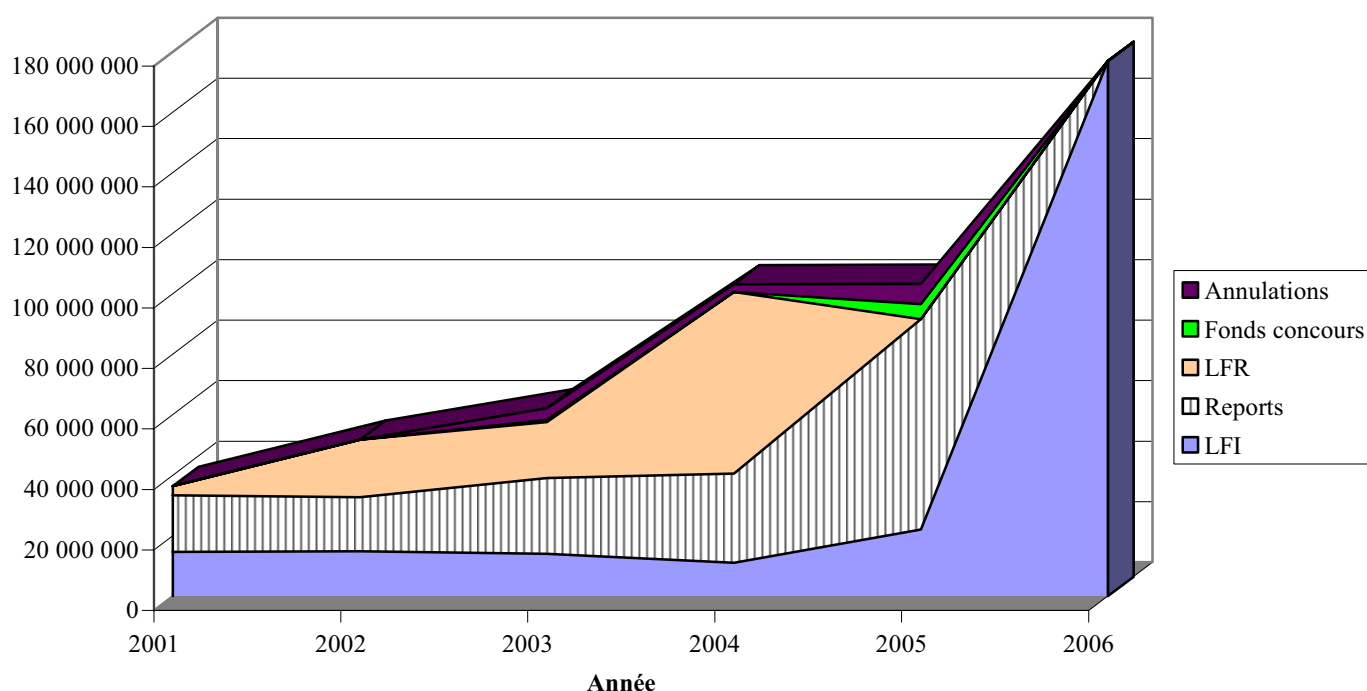
L'action n° 4 « Rapatriés » devrait rassembler, en 2007, 171 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 168 millions d'euros de crédits de paiement, contre 177 millions d'euros en 2006.

Cette somme importante traduit l'effort lié à la mise en œuvre de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, que votre rapporteur spécial tient à saluer.

Votre rapporteur spécial tient, à cet égard, à souligner l'importance de l'effort budgétaire consenti depuis 2002 au profit des Français rapatriés, comme le montrent le graphique et le tableau qui suivent.

Evolution des crédits en faveur des rapatriés depuis 2001

(en euros)



Evolution des crédits en faveur des rapatriés depuis 2001

(en euros)

Année	Loi de finances initiale	Reports	Loi de finances rectificative	Fonds de concours	Annulations	Crédits ouverts
2001	14 635 106	18 626 942	3 048 980	0	0	36 311 028
2002	14 795 600	17 832 354	19 000 000	0	0	51 627 954
2003	14 000 000	25 000 016	18 500 000	718 096	-3 800 016	54 418 096
2004	11 001 500	29 523 766	60 000 000	0	-2 500 000	98 025 266
2005	22 000 000	69 500 000	0	5 000 000	-6 651 606	89 848 394
2006	176 863 288	0	0	0	0	176 863 288

Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

La dotation prévue pour 2007 comprend pour l'essentiel (116 millions d'euros) le financement de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis et aux veuves originaires d'Afrique du Nord, âgés de 60 ans et plus. 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 est 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.

Les hypothèses pour 2007 font état de 740 bénéficiaires d'une allocation majorée, 5.500 bénéficiaires d'une allocation à 1.926 euros, dont 1.600 toucheraient en 2007 le capital de 20.000 euros et de 1.600 bénéficiaires d'une sortie en capital de 30.000 euros.

Votre rapporteur spécial s'étonne toutefois que le projet annuel de performances intègre, dans la justification au premier euro, 1.581 bénéficiaires de l'allocation à 1.926 euros dans la catégorie des personnes optant par ailleurs pour l'option de sortie en capital de 30.000 euros, puisque ce montant devrait être exclusif du versement de l'allocation. **Il souhaite donc que le ministère lui apporte des précisions sur ce point.**

e) Les actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale

L'action n° 5 rassemble des crédits en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale.

Ceux-ci s'élèvent à 10,96 millions d'euros, soit une somme réduite par rapport à l'ensemble de ce programme, répartis en :

- 960.000 euros de crédits de fonctionnement ;
- 10 millions d'euros de dépenses d'intervention, dont un million d'euros au profit des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et au profit d'organismes nationaux et locaux oeuvrant dans ce secteur, ainsi que 8 millions d'euros destinés au fonds d'innovation et d'expérimentation.

2. L'appréciation de la performance du programme

Votre rapporteur spécial observe que ce programme comprend un très grand nombre d'objectifs (14) et d'indicateurs (23), ce qui témoigne encore de difficultés de conception de l'appréciation de la performance.

Certains indicateurs de performance associés au programme restent à compléter, tandis qu'il est difficile, dans d'autres cas, de se faire une réelle idée de la performance, en l'absence de données relatives aux résultats des années antérieures à 2007.

Votre rapporteur spécial constate que **de nombreux indicateurs ne permettent pas réellement de juger de la performance des crédits engagés** au titre de ce programme et regrette, par exemple, que l'indicateur sur le coût moyen de la prise en charge d'une personne hébergée dans un centre d'hébergement d'insertion par type de prestation, prévu l'an dernier, ait aujourd'hui disparu.

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

1) Afin de clarifier l'architecture de cette mission, les aides spécifiques ou résiduelles en direction des personnes âgées ou handicapées mériteraient d'être inscrites sur le programme « Handicap et dépendance ».

2) Les crédits ouverts au titre de l'hébergement d'urgence ont fait l'objet d'une meilleure budgétisation mais devraient encore être insuffisants pour faire face aux besoins, si l'on se base sur les données constatées.

3) Votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort particulier mené en direction des rapatriés. Il souhaite toutefois que le ministère lui apporte des précisions sur la justification au premier euro, s'agissant du montant prévu pour les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance optant pour une sortie en capital de 30.000 euros.

4) 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 104 : ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION

Le programme « Accueil des étrangers et intégration » rassemble environ 455 millions d’euros répartis en quatre actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

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 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Population et participation à la régulation des migrations	12 255 619	14 633 277	215 306	12 255 619	14 633 277	215 306
02	Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	315 808 215	243 972 511	3 100 408	315 808 215	243 972 511	3 100 408
03	Intégration	219 707 556	184 920 258	904 286	219 707 556	184 920 258	904 286
05	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	10 700 000	11 600 000	624 000	10 700 000	11 600 000	624 000
P 104	Accueil des étrangers et intégration	558 471 390	455 126 046	4 844 000	558 471 390	455 126 046	4 844 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

Le schéma de déversement analytique figurant dans le projet annuel de performances fait apparaître que 52,5 millions d’euros inscrits sur d’autres programmes concourent aux actions menées dans le cadre de ce programme.

1. Les enjeux du programme

a) Le suivi de la démographie et la participation à la régulation des migrations

Les dépenses consacrées au suivi de la population et à la régulation des migrations (14,63 millions d’euros) sont relativement marginales par rapport à l’ensemble du programme.

On relèvera notamment que **5,05 millions d’euros sont consacrés au dispositif d’aide au retour volontaire**, dont pourront bénéficier les étrangers en situation irrégulière, notamment les familles déboutées du droit d’asile. Le gouvernement a décidé de généraliser l’expérience menée depuis septembre 2005 dans une vingtaine de départements pilotes et de la rendre éligible à tous les étrangers sous arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Votre rapporteur spécial observe toutefois que le montant de crédits prévus pour cette action reste le même que celui inscrit en loi de finances initiale pour 2006.

En pratique, ces crédits complètent ceux de l’un des trois opérateurs de ce programme, l’Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

Le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial que, après une phase de démarrage fin 2005 (38 dossiers et 52 départs), ce dispositif est progressivement monté en puissance durant le premier semestre 2006. Au 31 juillet 2006, 1.055 dossiers avaient ainsi été déposés, pour 1.457 personnes. Parmi ces dernières, 919 avaient déjà quitté le territoire, 144 étaient en attente de départ et les dossiers des 345 restantes étaient en cours de traitement.

Le reste des crédits de cette action est consacré à l'assistance sanitaire et sociale apportée aux étrangers retenus en centres de rétention administrative (CRA), pour près de **9,36 millions d'euros**, ainsi qu'à des subventions accordées à des organismes d'étude et de recherche en démographie (220.490 euros).

b) La prise en charge sociale des demandeurs d'asile

Les crédits relatifs à la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, inscrits sur l'action n° 2, s'élèvent en 2007 à 243,97 millions d'euros, en baisse significative par rapport à 2006.

Cette réduction des crédits est permise par la diminution du nombre de demandes d'asile, ainsi que, selon le ministère, par le raccourcissement des délais de traitement de l'OFPRA¹. Le projet annuel de performances indique ainsi que les projections à mi-2006 font état d'une baisse de 40 % de la demande d'asile en 2006 par rapport à 2005 (soit 31.000 demandes contre 52.000 en 2005) et de 10 % en 2007 (soit 28.000 demandes).

Deux types d'actions sont menés à ce titre : le financement de dispositif d'accueil et d'hébergement et celui du dispositif temporaire d'attente.

Le dispositif d'accueil et d'hébergement comprend trois mesures :

- **6 millions d'euros** sont prévus au titres d'actions spécifiques de soutien : 5,1 millions d'euros pour la mise en place de **plates-formes d'accueil** et d'autres prestations d'accueil servies aux demandeurs d'asile ; des **subventions** sont accordées, à hauteur de 905.000 euros, à certaines associations exerçant une action de portée nationale et répondant à des besoins spécifiques, comme une aide accordée aux victimes de la torture ;

- le dispositif pérenne des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) mobilise près de 163 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 22 millions d'euros transférés au programme des interventions territoriales de l'Etat au titre de la région Rhône-Alpes. Le nombre de places en CADA a très fortement augmenté au cours des dernières années (il a triplé en quatre ans) : 2.000 nouvelles places ont été créées en 2006, dont 1.000 à mi-année, tandis que le présent projet de loi de finances prévoit la création de 1.000 nouvelles places à mi-année. Le nombre de places en CADA devrait ainsi s'élever à

¹ Sur ce point, se reporter au rapport d'information n° 401 (2005-2006) de notre collègue Adrien Gouteyron, « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».

20.689 places fin 2007, contre 17.710 fin 2005. Compte tenu de la réduction du nombre de demandeurs d'asile, le montant de crédits inscrits au titre des CADA devrait être plus conforme aux besoins que celui inscrit les années précédentes. Votre rapporteur spécial observe toutefois que **les objectifs de raccourcissement du délai de traitement des demandes d'asile restent difficiles à atteindre, comme l'a noté notre collègue Adrien Gouteyron dans son rapport spécial sur la mission « Action extérieure de l'Etat »**. Celui-ci estime ainsi que les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile en 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour les recours ne seront pas tenus.

Les remarques de notre collègue Adrien Gouteyron sur la réduction des délais de traitement des demandes d'asile

L'indicateur retenu pour mesurer la performance de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés est le délai moyen de traitement d'un dossier de demande d'asile ou d'un recours. L'indicateur mesure le nombre de jours écoulés entre le dépôt d'une demande et la prise de décision la concernant.

Objectifs de délai moyen de traitement de dossiers par l'OFPRA et réalités

(en jours)

	2005	2006
OFPRA : prévision	101	60
OFPRA : réalisation	108	142

Source : OFPRA

Objectifs de délai moyen de traitement de dossiers par l'OFPRA et réalités

(en jours)

	2005	2006	2007	2008
CRR : prévision	284	90	90	90
CRR : réalisation	283	306	206	150

Source : commission de recours des réfugiés

S'agissant de l'OFPRA, il existe trois raisons essentielles pouvant expliquer cette augmentation:

- les dossiers haïtiens entendus lors des missions foraines répétées en 2005 en Guadeloupe, auraient fait en grande partie l'objet d'une décision au cours du premier semestre de l'année 2005, avec donc un certain retard après leur enregistrement ;

- l'office, durant l'été 2006, aurait résorbé pour une grande part ses dossiers les plus anciens. Les dossiers de plus d'un an qui représentaient 6% du stock au 1^{er} juillet 2006, n'en constituent plus que 2,5% au 30 octobre 2006. Le prix de cette opération certes indispensable a eu un coût très lourd en termes de délais.

- compte tenu de la baisse de la demande d'asile, l'office a réduit son nombre de dossiers en instance de 11.800 au 1^{er} janvier 2006 à environ 8.000 au 30 octobre 2006, ce qui entraîne une dégradation mécanique de l'indicateur.

Pourtant en termes de délai, il faut rappeler que 53,2 % des décisions prises en 2006 par l'OFPRA concernent des dossiers dont l'ancienneté maximale est de 3 mois.

S'agissant de la commission de recours des réfugiés, le rallongement du délai constaté est lié au type de recours ayant fait l'objet de décisions en 2006. La commission s'est attachée en 2006 à inscrire aux rôles des audiences des recours anciens pour réduire le stock d'anciens dossiers : fatalement, l'indicateur a connu une hausse.

Les deux années à venir devraient permettre une réduction des délais, mais sans jamais pouvoir atteindre le délai moyen de 90 jours. La capacité de jugement en nombre de rapporteurs de la commission de recours des réfugiés, qui était de 69,6 ETPT en début d'année 2006, puis a diminué jusqu'à 65,4 ETPT en milieu de cette même année, est actuellement de 80 ETPT. Un renforcement supplémentaire devrait permettre, en 2007, et dans l'hypothèse d'un nombre de recours en baisse de l'ordre de 10 %, de traiter les dossiers entrants et de résorber une partie du stock.

Dès lors qu'il s'agit d'objectifs politiquement sensibles, votre rapporteur spécial est conduit à s'interroger : faut-il changer les objectifs ? Faut-il modifier les indicateurs ? Faut-il revoir profondément le travail des deux organismes concernés ? Les trois pistes doivent être envisagées de concert.

En tout état de cause, comme votre rapporteur spécial le rappelait dans son rapport d'information précité, les indicateurs décrits plus haut sont insuffisants pour rendre compte de la performance des établissements et de la qualité de leur décision.

Source : rapport spécial de notre collègue Adrien Gouteyron sur la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007, rapport général n° 78, annexe 1 (2006-2007).

- le dispositif pérenne demeure toutefois insuffisant pour faire face à la totalité des besoins et est complété par **un dispositif d'hébergement d'urgence, qui mobilise 37 millions d'euros au total**, auxquels il convient d'ajouter 3 millions d'euros transférés au programme des interventions territoriales de l'Etat au titre de la région Rhône-Alpes. Ce dispositif d'hébergement d'urgence, qui mobilise moins de crédits qu'en 2006 (44,5 millions d'euros), s'applique en cas d'absence de places disponibles en CADA et lorsque les demandeurs d'asile ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'accès à un CADA, comme dans le cas des demandeurs d'asile en procédure prioritaire. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur le montant de crédits inscrits à ce titre.** Il observe en effet que 56 millions d'euros ont été redéployés en interne en 2006 au profit de l'hébergement d'urgence, qui fait traditionnellement l'objet de sous-évaluations. Il souhaite donc que le gouvernement justifie plus précisément l'évolution de la dotation au regard des dépenses réellement constatées en 2006.

L'**allocation temporaire d'attente**, qui succède à l'allocation d'insertion, mobilisera quant à elle **38 millions d'euros**. La réduction des moyens nécessaires est très importante, puisque 126 millions d'euros avaient

été inscrits en loi de finances initiale pour 2006, correspondant à 42.000 entrées, tandis que la dépense constatée en 2005 au titre de l'allocation d'insertion s'élevait à 154 millions d'euros, pour 34.100 bénéficiaires.

L'allocation temporaire d'attente

Cette allocation est réservée aux **ressortissants étrangers ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolu, dont le titre de séjour ou le récépissé de demande de titre de séjour mentionne qu'ils ont sollicité l'asile en France et qui ont présenté une demande tendant à bénéficier du statut de réfugié, s'ils satisfont à une condition de ressources.** Toutefois, le bénéfice de cette allocation n'est pas ouvert aux personnes demandant à jouir du statut de réfugié, si les circonstances à la suite desquelles elles ont été reconnues comme réfugiées ont cessé d'exister, ainsi qu'aux personnes provenant d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr.

Elle peut également être accordée aux **ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire ainsi qu'à certaines catégories de personnes en attente de réinsertion** (détenus et salariés expatriés).

Cette allocation ne peut toutefois être accordée aux personnes susmentionnées lorsque leur séjour dans un centre d'hébergement est pris en charge au titre de l'aide sociale ou si elles refusent une offre de prise en charge.

Elle est **gérée par l'UNEDIC et versée mensuellement, à terme échu**, aux personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'une décision définitive. Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande.

Le projet annuel de performances indique que la dotation prévue pour 2007 permettrait de financer 9.800 allocations en année pleine, soit un versement à 13.066 personnes si la durée de la procédure (OFPRA et CRR) est de 9 mois. Compte tenu de la diminution du nombre de demandes d'asile, de l'objectif affiché de réduire le délai d'instruction de ces demandes à 9 mois et de l'augmentation du nombre de places en CADA, cette donnée semble possible : si l'on compte 28.000 demandes d'asile et 20.000 places en CADA, seuls 8.000 nouveaux demandeurs devraient bénéficier de l'ATA. **Votre rapporteur spécial souhaite toutefois que le gouvernement lui apporte des précisions sur une évolution si importante de la dépense.**

c) Les actions relatives à l'intégration

L'action n° 3 « Intégration » contient essentiellement **deux subventions accordées à des opérateurs.**

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui bénéficiera de l'augmentation du produit de trois taxes affectées, recevra ainsi 46,6 millions d'euros, dont 28,6 millions d'euros au titre du financement des prestations du contrat d'accueil et d'intégration, auparavant prises en charge par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC). La situation de l'ANAEM fait l'objet de développements complémentaires en fin de rapport, dans le cadre du commentaire de l'article 54 rattaché à la présente mission.

L'ANCSEC, qui a succédé au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), recevra 114,8 millions d'euros de ce programme, auxquels il convient d'ajouter 385,6 millions d'euros provenant du programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement ».

D'après les données recueillies par votre rapporteur spécial, l'ANCSEC devrait bénéficier du transfert des personnels du FASILD (environ 291 agents avant transfert des moyens liés aux missions relatives au contrat d'accueil et d'intégration à l'ANAEM). En outre, 12 ETP seraient transférés depuis la délégation interministérielle à la ville (DIV), tandis que 20 ETP seraient recrutés pour renforcer l'établissement, notamment au titre du service civil volontaire.

La réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial indique que *« par la création de l'Agence, il ne s'agit pas simplement de juxtaposer des missions menées jusqu'ici par des opérateurs distincts, mais de renforcer leur cohérence au bénéfice des populations concernées. Dans cet esprit, une bonne coordination des moyens financiers mobilisés sera recherchée »*. Votre rapporteur spécial estime que cette coordination sera renforcée si tous les crédits proviennent d'un seul et même programme et sont placés sous la tutelle d'un seul responsable de programme. Il relève également que l'ANCSEC n'est pas mentionnée dans les objectifs et indicateurs associés au programme. **Il vous proposera donc de supprimer les crédits dévolus à l'ANCSEC, en demandant au gouvernement de les inscrire sur le programme 147 de la mission « Ville et logement ». Il se proposera par ailleurs de redéployer ces crédits au sein de la présente mission afin d'assurer le financement de certains dispositifs manifestement sous-évalués.**

Les autres dépenses inscrites sur cette action sont plus marginales et comprennent notamment la rémunération des étrangers stagiaires de la formation professionnelle (8 millions d'euros), des aides à destination des réfugiés (1,5 million d'euros), une subvention au groupement d'intérêt public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration » (292.000 euros), ainsi que diverses aides en faveur des personnes immigrées et issues de l'immigration (3,1 millions d'euros).

d) La lutte contre les discriminations

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) devrait voir sa dotation croître en 2007, puisqu'elle passerait de 10,7 millions d'euros en 2006 à **11,6 millions d'euros**, répartis en 6,2 millions d'euros de crédits de personnel et 5,4 millions de dépenses de fonctionnement hors personnel. Les effectifs de la HALDE devraient s'établir à 73 ETPT, contre 66 ETPT en 2006.

Signalons que la HALDE a été désignée comme structure nationale chargée d'organiser la participation de la France à « l'année européenne de l'égalité des chances pour tous » en 2007.

2. L'appréciation de la performance du programme

S'agissant des indicateurs relatifs aux places d'hébergement en CADA, votre rapporteur spécial souhaite que les indicateurs existants soient affinés ou complétés afin de faire apparaître l'évolution du coût moyen de l'hébergement, les indicateurs actuels s'apparentant trop à des indicateurs de moyens.

La mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration constitue un autre axe important d'appréciation de la performance du programme. Votre rapporteur spécial observe, à cet égard, que le taux de signataires du CAI qui obtiennent une certification élémentaire attestant un niveau de base de maîtrise du français à l'issue d'une formation linguistique reste faible (20 % prévus en 2007, contre 18 % en 2006 et 16 % constatés en 2005).

Votre rapporteur spécial se félicite de la création d'un indicateur relatif à l'action menée par la HALDE, qui répond aux remarques formulées l'an passé.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 104 : « Accueil des étrangers et intégration »

1) La diminution du nombre de demandes d'asile devrait permettre de réduire les dépenses portées par ce programme. Votre rapporteur spécial observe toutefois que les objectifs de réduction des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CRR restent difficiles à atteindre.

2) Un effort significatif est réalisé pour relever le nombre de places en CADA, en fonction des besoins d'hébergement constatés. Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'adéquation aux besoins des crédits prévus le financement de l'hébergement d'urgence – qui ont été complétés en 2006 par le biais de redéploiements internes au programme – et de l'allocation temporaire d'attente.

3) Votre rapporteur spécial estimant que les crédits dévolus à l'ANCSEC, qui ne fait l'objet d'aucun objectif ou indicateur associé au programme, devraient figurer au sein d'un seul programme. Il vous proposera donc de réduire les crédits prévus au titre de ce programme, en demandant au gouvernement de les réinscrire sur le programme 147 de la mission « Ville et logement ». La réduction de ces crédits sera utilisée pour compléter le financement de l'aide médicale de l'Etat (AME), qui fait l'objet d'une sous-évaluation manifeste.

C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » rassemble 1,15 milliard d'euros, répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

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 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Population et participation à la régulation des migrations	12 255 619	14 633 277	215 306	12 255 619	14 633 277	215 306
02	Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	315 808 215	243 972 511	3 100 408	315 808 215	243 972 511	3 100 408
03	Intégration	219 707 556	184 920 258	904 286	219 707 556	184 920 258	904 286
05	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	10 700 000	11 600 000	624 000	10 700 000	11 600 000	624 000
P 104	Accueil des étrangers et intégration	558 471 390	455 126 046	4 844 000	558 471 390	455 126 046	4 844 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

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 **25 millions d'euros**, d'après le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances.

1. Les enjeux du programme

a) L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents

Avec 25,38 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 (375.000 euros) ; 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...), pour un montant de 25 millions d'euros.

b) Le soutien en faveur des familles monoparentales

L'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales » rassemble l'essentiel des crédits du programme (917 millions d'euros).

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

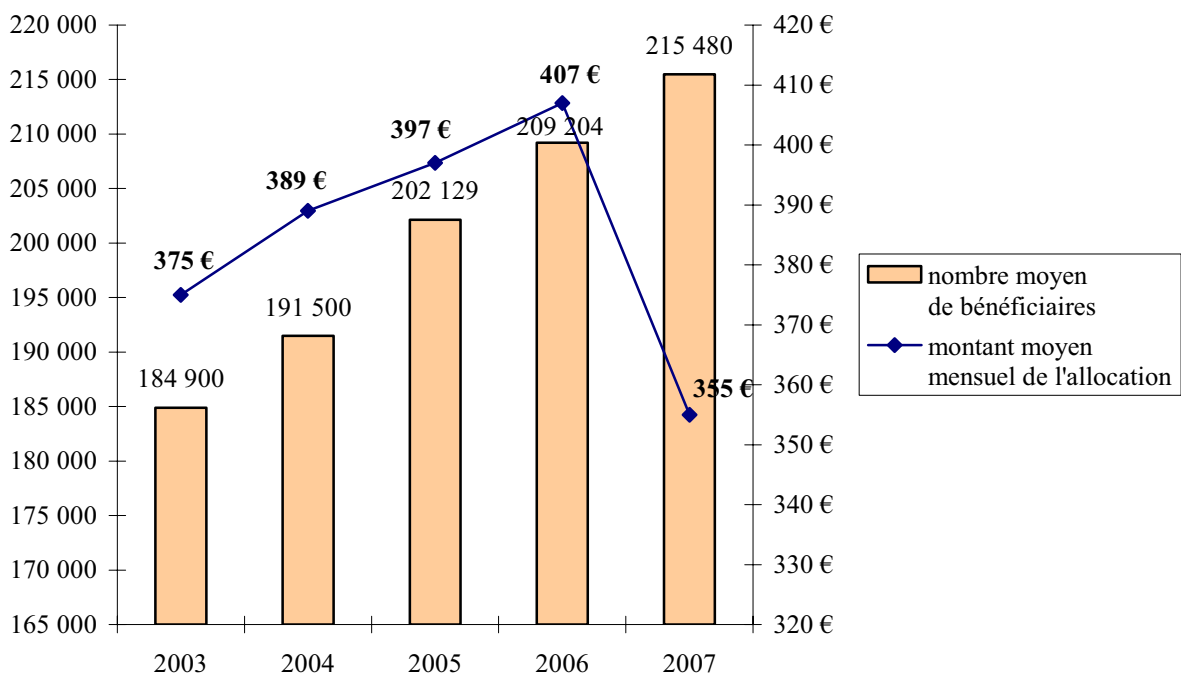
D'après les informations présentées dans le « bleu » budgétaire, cette allocation se décompose en :

- 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 2007 résultent d'une évolution contradictoire – hausse du nombre de bénéficiaires mais diminution très nette du montant moyen de l'allocation versée –, comme le montre le graphique suivant :

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



Source : projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

La diminution du montant moyen de l'API versée s'explique par la **mesure de subsidiarité de l'API**, prévue par l'**article 56** du présent projet de loi de finances. Celle-ci faisant l'objet d'une analyse détaillée à la fin du présent rapport, votre rapporteur spécial se contentera ici d'indiquer qu'elle devrait générer une **économie pour l'Etat de 131,25 millions d'euros en 2007**, ce qui est très significatif, **même si ces charges sont très largement reportées vers la CNAF**. De même, l'alignement du **forfait logement** de l'API sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI), prévu par l'**article 55**, devrait permettre de réaliser une économie de **10 millions d'euros**.

c) La protection des enfants et des familles

La quasi totalité des crédits de l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles » est consacrée au financement des dispositifs de tutelle et curatelle d'Etat (203,5 millions d'euros sur un total de 209,7 millions d'euros).

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.

2. Les objectifs et indicateurs

Les indicateurs ont été revus par rapport à l'an dernier.

Votre rapporteur spécial se félicite, en particulier, de l'indicateur 2.2, qui permet de distinguer le devenir des bénéficiaires de l'API au bout d'un an, conformément à la demande qu'il avait exprimée l'an passée.

Les indicateurs « taux d'appels traités par le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée » et « pourcentage des établissements pour lesquels il y a eu un signalement de maltraitance contrôlé dans les deux mois suivant le signalement » sont satisfaisants. Votre rapporteur spécial observe, à cet égard, que le taux de ce dernier indicateur demeure particulièrement faible – 22 % en 2005, cible de 26 % seulement en 2007 et de 30 % en 2009.

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

1) Le montant des crédits prévus au titre du financement de l'API connaît une baisse très sensible, mais se traduit en réalité par un report de charges de l'Etat vers la CNAF.

2) Le montant des **dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale** au titre du financement de l'API reste élevé : **232,7 millions d'euros** au 30 juin 2006.

D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE

Le programme « Handicap et dépendance » mobilise **8,06 milliards d'euros**, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	9 780 542	13 824 470		9 282 250	13 824 470	
02	Incitation à l'activité professionnelle	2 229 570 000	2 272 300 000		2 229 570 000	2 272 300 000	
03	Ressources d'existence	5 491 495 153	5 656 600 000		5 491 495 153	5 656 600 000	
04	Compensation des conséquences du handicap	67 481 192	93 577 028		62 741 474	86 910 362	
05	Personnes âgées	18 339 477	17 399 045		11 300 471	4 065 711	
06	Pilotage du programme	3 759 647	5 576 069		3 558 663	5 576 069	
P 157	Handicap et dépendance	7 820 426 011	8 059 276 612		7 820 426 011	8 059 276 612	

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

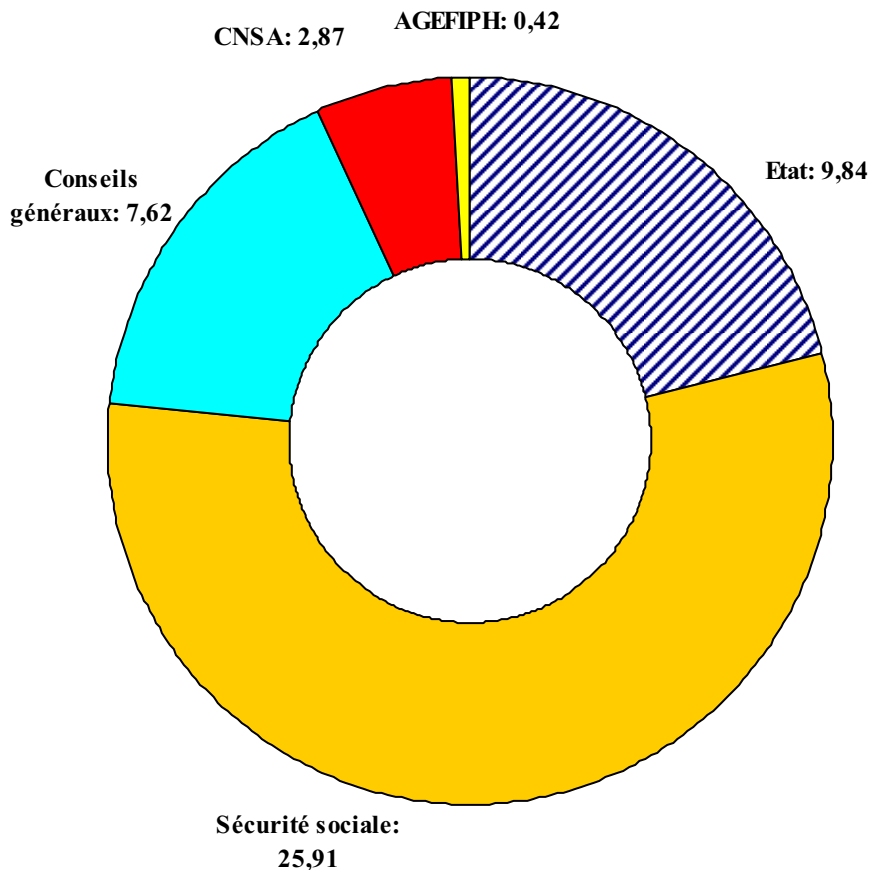
S'il ne doit pas être abondé par voie de fonds de concours, le schéma de déversement analytique fait apparaître une **contribution importante du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** aux actions menées dans le cadre de ce programme, puisqu'elle s'élève à **212,58 millions d'euros**.

En outre, on remarquera que **les crédits inscrits sur ce programme ne représentent que 17,3 % de la dépense publique totale** en faveur des personnes handicapées et dépendantes, qui atteint **46,66 milliards d'euros** en 2006.

Le graphique qui suit retrace la structure de la dépense publique en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées en 2006.

**Dépenses publiques en faveur
des personnes handicapées et des personnes âgées en 2006**

(en milliards d'euros)



Source : d'après le projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

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 28,2 % 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 1,29 milliard d'euros : ces crédits devraient permettre de financer 112.811 places, dont 2.500 nouvelles places financées à

mi-année, pour un coût annuel moyen de la place en ESAT évalué à 11.597 euros¹ ;

- le financement de **l'aide au poste**, dans le cadre de la garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH), qui représente un coût de 978,5 millions d'euros en 2007, pour un complément annuel moyen de 8.771 euros par place en ESAT (contre 8.986 euros en 2006). L'année 2007 est 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.

Le projet annuel de performances indique que les travailleurs handicapés percevront, à compter du 1^{er} janvier 2007, une rémunération garantie composée d'**une part financée par l'ESAT, qui ne pourra être inférieure à 5 % du SMIC** et d'**une part financée par l'Etat qui ne pourra excéder 50 % du SMIC**. Cette rémunération sera 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 sera maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées. Le montant de l'aide au poste compensé par l'Etat variera en fonction du niveau de la part de rémunération versé par l'ESAT.

b) Le financement des ressources d'existence

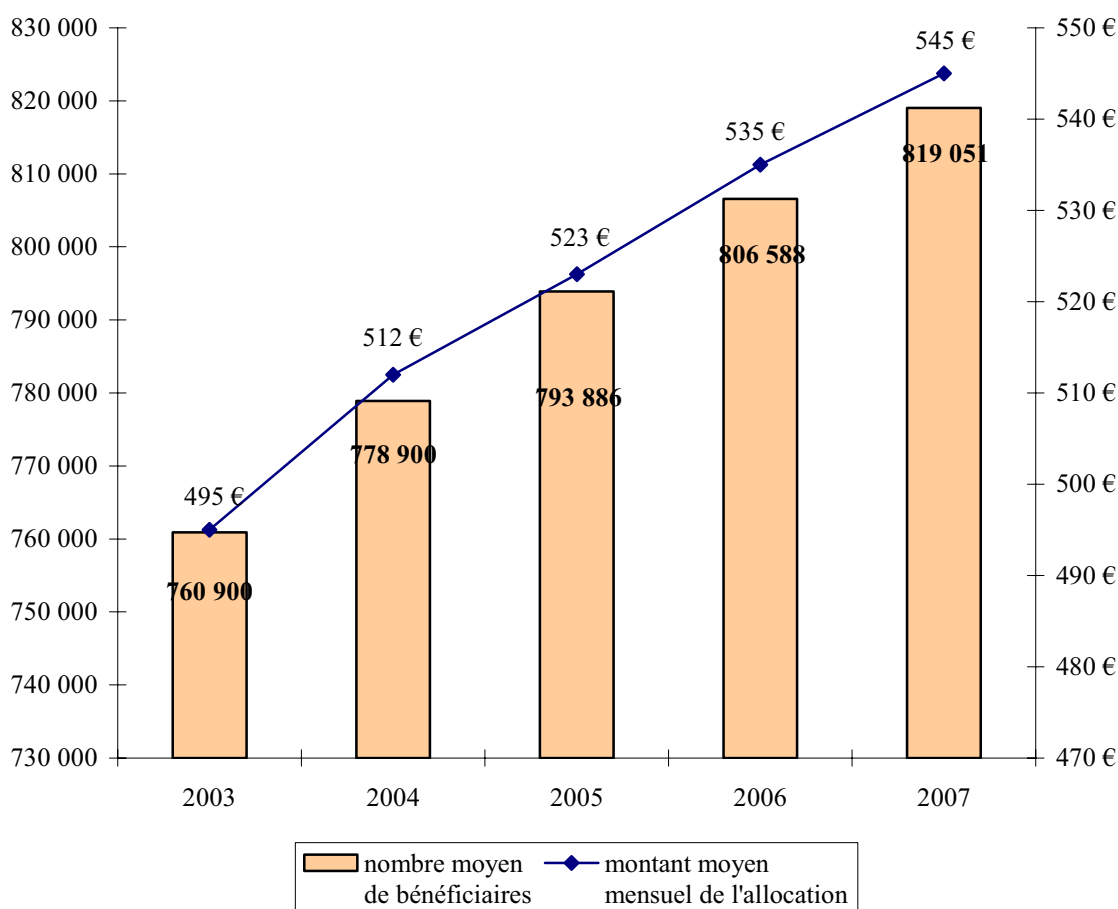
L'action n° 3 « ressources d'existence » rassemble près de **5,66 milliards d'euros**, soit à elle seule **46,3 % des crédits de la mission**, ce qui correspond au financement de deux dispositifs :

- le **Fonds spécial d'invalidité (FSI)**, la dotation qui lui accordée en 2007 pour financer l'allocation supplémentaire d'invalidité s'élevant à 300 millions d'euros. Votre rapporteur spécial observe que l'Etat conserve une **dette de 118,97 millions d'euros** auprès de l'assurance maladie au titre du financement de cette allocation spéciale d'invalidité. Or, il ne peut que regretter **l'imprécision de la justification au premier euro** présentée dans le projet annuel de performances pour établir le montant de la dotation versée au FSI ;

- **l'allocation adulte handicapé (AAH)**, dont le coût atteint près de **5,36 milliards d'euros en 2007**. Le graphique qui suit retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires et du montant mensuel moyen de l'AAH.

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.

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



Source : d'après le projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

L'article 53 du présent projet de loi de finances, qui tend à clarifier les règles d'attribution de l'AAH pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, fait l'objet d'un commentaire détaillé à la fin du présent rapport.

Le projet annuel de performances relève que les dotations inscrites en 2007 au titre de l'AAH reposent sur « des objectifs volontaristes en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires et une attribution plus équitable de l'AAH sur l'ensemble du territoire ». **Votre rapporteur spécial constatant que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale s'élèvent à 98,64 millions d'euros au 30 juin 2006 au titre de l'AAH, il souhaite que l'examen de la présente mission en séance publique permette d'étayer les hypothèses d'évolution des dépenses retenues dans le cadre de la justification au premier euro.**

Il s'étonne en effet de la base d'évolution retenue pour 2006. En effet, **si l'on croit les chiffres indiqués dans la justification au premier euro, le montant des dépenses d'AAH en 2006 devrait être inférieur aux crédits**

inscrits en loi de finances initiale pour 2006 : sur la base de 806.588 bénéficiaires et d'un montant mensuel moyen de 535 euros, les dépenses s'établiraient en effet à 5.178.294.960 euros, pour des crédits inscrits en LFI de 5.186.872.459 euros. Or **ceci ne concorde pas avec les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006**, qui fait état d'une insuffisance de crédits de 65 millions d'euros à mi-année 2006 et prévoit des dépenses de 5,307 milliards d'euros en 2006.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que le gouvernement apporte des précisions sur la réalité des dépenses liées à l'AAH.

c) Les autres dépenses du programme

Environ 13,82 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, soit le même montant qu'en 2005 et 2006.

L'**action n° 4** « compensation des conséquences du handicap », qui rassemble 93,6 millions d'euros en AE et 86,9 millions d'euros en CP, contribue au financement des instituts nationaux des jeunes sourds et jeunes aveugles (13,24 millions d'euros), ainsi que des services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées (55,2 millions d'euros), les fonds de compensation gérés par les maisons départementales des personnes handicapées (14 millions d'euros) et de 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).

Votre rapporteur spécial relève également que le fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments anciens ouverts au public appartenant à l'Etat devrait recevoir **1,22 million d'euros en 2007**, afin de compléter les efforts consentis par chaque ministère en cofinçant les travaux de mise en accessibilité des bâtiments lui appartenant ou dont il assume la charge de propriétaire. **Or, on peut douter de l'efficacité de cette dépense.**

Déjà, dans un rapport d'information de 2002¹, notre collègue Paul Blanc relevait que « **le Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments anciens ouverts au public qui appartiennent à l'Etat (FIAH) ne peut apparaître comme une solution crédible. Il a vocation à compléter les efforts consentis par les différents ministères en co-finançant les travaux de mise en accessibilité. Mais, en 2001, seules 30 opérations devaient faire l'objet d'un tel cofinancement pour un montant total dérisoire au regard des enjeux : 1,3 million d'euros...** ».

Votre rapporteur spécial tient à souligner que l'accessibilité des bâtiments publics aux personnes handicapées est une obligation

¹ « Compensation du handicap : le temps de la solidarité », rapport d'information n° 369 (2001-2002).

essentielle, qui s'impose à chaque ministère : il leur revient donc d'en assumer la charge. L'attribution par cette mission d'une subvention aux autres ministères ne présente à cet égard **guère de sens**, dans la mesure où elle conduit l'Etat à s'accorder à lui-même une subvention, au demeurant peu adaptée aux enjeux. Dès lors, **votre rapporteur spécial vous propose de la réaffecter pour mener des actions ayant un effet de levier plus important.**

L'**action n° 5** « personnes âgées » comporte 17,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et seulement 4 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés au financement d'associations et, pour l'essentiel, de subventions d'investissement pour les établissements accueillant des personnes âgées.

L'**action n° 6** « pilotage du programme » (5,58 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 années antérieures à 2007.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 157 : « Handicap et dépendance »

1) Les crédits inscrits sur ce programme ne représentent que **17,3 % de la dépense publique totale** en faveur des personnes âgées et handicapées en 2006 (plus de 46,6 milliards d'euros).

2) La prévision de dépenses au titre de **l'allocation adulte handicapé (AAH) doit faire l'objet de justifications complémentaires** de la part du gouvernement, compte tenu des données contradictoires figurant dans le projet annuel de performances et dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006.

3) Votre rapporteur spécial vous propose de réduire de 1,22 million d'euros les crédits de ce programme, au titre de la dotation versée au fonds interministériel pour **l'accessibilité, aux personnes handicapées, des bâtiments anciens ouverts au public qui appartiennent à l'Etat**. Ce fonds a fait l'objet de critiques de la part de notre collègue Paul Blanc et la valeur ajoutée de cette subvention très modeste n'apparaît pas clairement. En conséquence, votre rapporteur spécial considérant que l'obligation d'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées est essentielle et s'impose à tous les ministères, il vous proposera de transférer ces crédits vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des familles vulnérables », au titre de l'aide alimentaire.

E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE

Le programme « Protection maladie » rassemble 398,14 millions d'euros répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Récapitulation des crédits par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Accès à la protection maladie complémentaire	323 553 150	114 660 000		323 553 150	114 660 000	
02	Aide médicale de l'Etat	233 480 000	233 480 000		233 480 000	233 480 000	
03	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50 000 000	50 000 000		50 000 000	50 000 000	
P 183	Protection maladie	607 013 150	398 140 000		607 013 150	398 140 000	

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

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 5,82 millions d'euros.**

1. Les enjeux du programme

a) La contribution au Fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en forte baisse

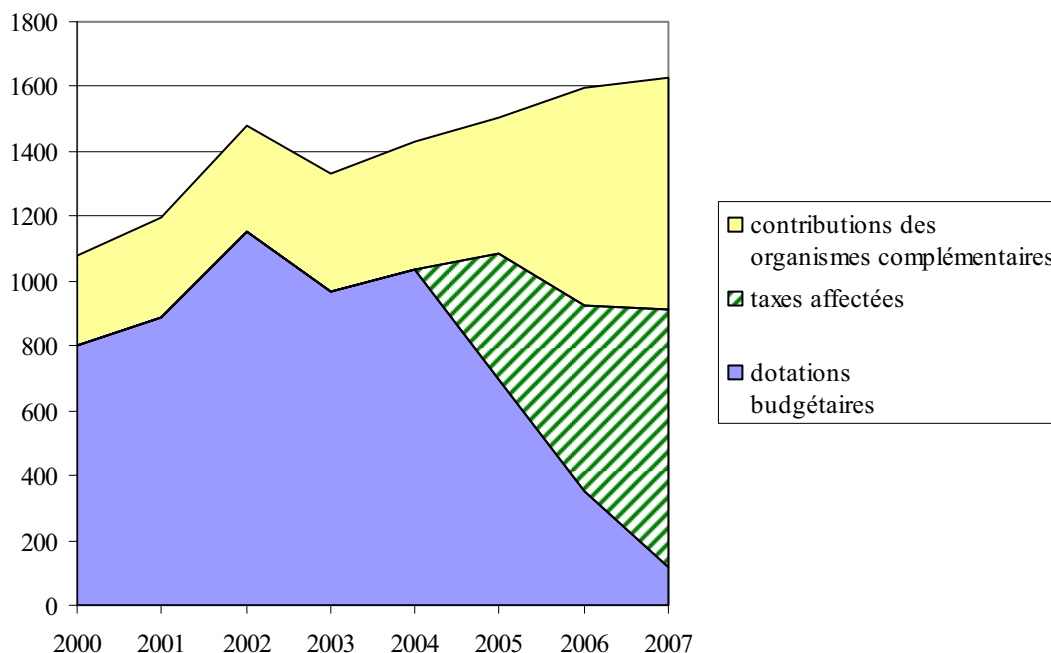
L'action n° 1 « Accès à la protection maladie complémentaire » retrace la contribution d'équilibre versée par l'Etat au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C). Celle-ci connaît une très forte baisse en 2006, puisqu'elle s'établira à 114,66 millions d'euros en 2007, contre 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, le présent projet de loi de finances poursuit ce mouvement en lui affectant, par son article 23, 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 présent projet de loi de finances, 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 et intégration » pour 2007

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.

b) L'aide médicale de l'Etat : une dotation stable et des dettes qui s'accroissent

Les crédits destinés à assurer le financement de l'aide médicale de l'Etat (AME), rassemblés sur l'action n° 2, restent stables en 2007, pour s'établir à 233,48 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial ne peut constater que ce montant est manifestement sous-évalué, au regard de l'évolution constatée des dépenses, retracée dans le tableau qui suit.

Evolution du nombre de bénéficiaires et du coût de l'aide médicale de l'Etat

		Bénéficiaires <i>(situation en fin de trimestre)</i>	Dépenses <i>(en euros)</i>
2002	1 ^{er} trimestre	153 314	57 711 713,95
	2 ^{ème} trimestre	165 480	74 321 475,12
	3 ^{ème} trimestre	176 302	151 198 576,98
	4 ^{ème} trimestre	145 394	94 066 827,75
	Total		377 298 593,80
2003	1 ^{er} trimestre	167 403	118 830 839,91
	2 ^{ème} trimestre	152 010	122 038 397,31
	3 ^{ème} trimestre	164 569	154 095 961,01
	4 ^{ème} trimestre	170 316	110 504 621,27
	Total		505 469 819,50
2004	1 ^{er} trimestre	163 763	129 213 199,40
	2 ^{ème} trimestre	155 719	105 587 204,23
	3 ^{ème} trimestre	152 342	92 598 294,42
	4 ^{ème} trimestre	146 297	95 094 716,86
	Total		422 493 414,91
2005	1 ^{er} trimestre	158 600	89 945 395,21
	2 ^{ème} trimestre	170 184	82 676 108,44
	3 ^{ème} trimestre	174 864	97 742 196,92
	4 ^{ème} trimestre	178 689	106 539 878,15
	Total		376 903 578,72

Source: réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

D'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale, les **dettes cumulées** de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de l'AME atteignaient **653,98 millions d'euros** au 30 juin 2006, soit **presque trois fois les crédits prévus pour 2007**.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006 évalue, en outre, à 257 millions d'euros l'insuffisance de crédits au titre de l'exercice 2006 (soit plus que les crédits inscrits en loi de finances initiale), ce qui signifie que **la dépense croît à nouveau cette année et pourrait s'établir à près de 490 millions d'euros**.

Sans avancer de chiffre précis, le projet annuel de performances confirme cette hausse, puisqu'il indique que « *la condition de résidence ininterrompue pendant trois mois, immédiatement appliquée par la CNAMTS dès le premier semestre 2004, a permis dans un premier temps une diminution du nombre de bénéficiaires entre 2003 et 2004. On observe en revanche une augmentation en 2005, confirmée en 2006, qui découle essentiellement de l'effet « déboutés du droit d'asile » qui reportent leur demande de prise en charge de soins sur l'AME lorsqu'ils ne peuvent plus bénéficier de la CMU ou*

la CMU-C. Cet effet est d'autant plus notable que le gouvernement s'est attaché à accélérer la procédure de traitement des demandes d'asile ».

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter la sous-évaluation récurrente de cette dépense en loi de finances initiale, qui contrevient au principe de sincérité budgétaire. Il souhaite que l'examen des crédits de la présente mission en séance publique permette au gouvernement de faire le point sur l'évolution précise de cette dépense, ainsi que sur les mesures qu'il entend prendre pour la maîtriser et apurer ses dettes à l'égard de la sécurité sociale.

c) La contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

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

Cette contribution 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	50,0	50,0	230,0
Dotations	438,3	218,0	230,0	152,0	200,0	365,0	365,0	1 968,3
Dotations cumulées	438,3	656,3	886,3	1 038,3	1 238,3	1 603,3	1 968,3	
Dépenses	0,0	14,1	176,7	462,0	431,0	494,9	536,0	2 114,7

Source: ministère de la santé et des solidarités

Votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de l'inscription de cette dotation, qui porte reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante, ainsi que l'a mis en évidence la mission commune d'information du Sénat².

2. Les objectifs et indicateurs

Le objectifs et indicateurs de performance associés à ce programme, même s'ils peuvent apparaître relativement nombreux, apparaissent assez satisfaisants et méritent tous une attention particulière.

¹ Pour une analyse détaillée des mesures en faveur des victimes de l'amiante, se reporter au rapport pour avis n° 60 (2006-2007) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

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.

S'agissant de la CMU complémentaire, votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la signification et la portée de l'indice de satisfaction des bénéficiaires de cette aide. Il note, par ailleurs, que le pourcentage d'organismes complémentaires participant au dispositif est très faible, et en diminution.

Les indicateurs relatifs à l'aide médicale de l'Etat apparaissent intéressants et mériteraient donc d'autant plus d'être renseignés.

Les indicateurs relatifs au traitement des demandes d'indemnisation par le FIVA sont satisfaisants et témoignent d'efforts réels pour améliorer le délai d'instruction des demandes et le délai de paiement.

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

1) La diminution importante de la subvention versée par l'Etat au fonds de financement de la CMU-C est permise par l'affectation à ce fonds d'une fraction supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs.

2) La stabilité de la dotation prévue pour financer le dispositif de **l'aide médicale de l'Etat** constitue une **sous-évaluation regrettable – et récurrente – des besoins**. Les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale à ce titre au 30 juin 2006 s'élèvent à presque trois fois les crédits inscrits en loi de finances initiale.

3) L'inscription d'une subvention de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante porte reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante, ainsi que l'a mis en évidence la mission commune d'information du Sénat.

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

Le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est de loin celui de la mission qui contient la plus faible masse de crédits : 28,34 millions d'euros, répartis en cinq actions, comme le montre le tableau qui suit :

Récapitulation des crédits par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	884 164	881 164		884 164	881 164	
02	Egalité professionnelle	5 001 794	5 604 494	340 000	5 001 794	5 604 494	340 000
03	Egalité en droit et en dignité	10 986 721	11 215 540	20 000	10 986 721	11 215 540	20 000
04	Articulation des temps de vie	107 840	203 321		107 840	203 321	
05	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 442 180	10 440 000		10 442 180	10 440 000	
P 137	Egalité entre les hommes et les femmes	27 422 699	28 344 519	360 000	27 422 699	28 344 519	360 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

Il devrait également recevoir 360.000 euros par voie de fonds de concours et bénéficier d'une contribution de 577.497 euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », selon le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances.

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 : 202 ETPT sont ainsi rémunérés par ce programme, auxquels il faut ajouter 18 ETPT mis à disposition et 5 collaborateurs extérieurs. Le montant de 10,44 millions d'euros inscrit sur l'action soutien n° 5, se répartit en 9,47 millions d'euros de dépenses de rémunération des personnels et 970.000 euros de dépenses de fonctionnement et de loyers.

b) Les autres éléments stables du programme

Les dépenses d'intervention prévues pour 2007 correspondent à la reconduction des moyens prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2006 pour les actions n°s 1 et 4 et à une légère majoration pour les actions n°s 2 et 3.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que **ces crédits ont fait l'objet de régulation budgétaire au cours des exercices passés** (annulations de 2,75 millions d'euros en 2004 et d'un million d'euros en 2005 et 2006,

auxquels il convient d'ajouter des gels pouvant rendre l'exécution des crédits délicate).

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), l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (241.479 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 (7.049 euros dans le cadre de l'action n° 1, 6.427 euros pour les associations financées au niveau local dans le cadre de l'action n° 3 et 14.510 euros pour les associations nationales).

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.

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 très faible, ce qui incite à s'interroger sur leur pertinence.** On comptait ainsi six contrats d'égalité professionnelle en 2004 pour 101 bénéficiaires et 19 contrats pour la mixité des emplois ayant bénéficié à 74 personnes ; pour 2007, le projet annuel de performances prévoit de réaliser **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).

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 très insuffisante. Ces crédits, d'un montant très faible (203.321 euros) visent, selon les données du projet annuel de performances :

- pour 125.321 euros, 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 ;

- pour 78.000 euros, 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 1,66 milliard d'euros en 2007 au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et 87 millions d'euros au titre du plan crèches, mesures dont il convient de souligner l'importance et l'intérêt.

2. Les objectifs et indicateurs

Peu d'indicateurs associés à ce programme sont satisfaisants, dans la mesure où ils ne rendent pas compte de l'efficacité des crédits employés ou dépendent de données que le ministère ne maîtrise pas (par exemple, l'objectif d'accroître le nombre de filles dans les filières scientifiques et techniques où elles sont sous-représentées ou la part des femmes dans les créations et reprises d'entreprises).

L'indicateur relatif au taux de réponses des permanences téléphoniques nationales montre que des progrès considérables doivent encore être accomplis.

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.

2) Le faible impact des contrats d'égalité professionnelle et des contrats pour la mixité des emplois incite à s'interroger sur la pertinence de ces dispositifs.

3) Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence des crédits inscrits sur l'action n° 4 « Articulation des temps de vie », dont le montant est insignifiant au regard des enjeux et des actions menées par la Caisse nationale d'allocations familiales.

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 à la fois pour les missions « Solidarité et intégration », « Santé » et pour un programme de la mission « Sécurité sanitaire ».

Il rassemble 1,08 milliard d'euros répartis en six actions, comme le montre le tableau qui suit :

Récapitulation des crédits par action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007
01 Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	64 608 922	62 834 969		64 608 922	62 834 969	
02 Statistiques, études et recherche	41 079 464	33 069 642	281 000	41 079 464	33 069 642	281 000
03 Gestion des politiques sociales	252 412 500	258 339 955		252 412 500	258 339 955	
04 Gestion des politiques sanitaires	288 868 598	302 238 953	570 000	288 868 598	302 238 953	570 000
05 Pilotage de la sécurité sociale	42 650 355	41 116 503		42 650 355	41 116 503	
06 Soutien de l'administration sanitaire et sociale	381 954 651	396 154 066	900 000	375 780 594	382 434 994	900 000
P 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 071 574 490	1 093 724 088	1 751 000	1 064 519 885	1 080 005 016	1 751 000

Source: projet annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

Ce programme devrait bénéficier de 1,75 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 « Santé » et « Sécurité sanitaire ». En effet, **les crédits propres de ce programme, après déversement analytique, ne représentent plus que 128,92 millions d'euros, soit seulement 11,9 % du total.**

1. Les enjeux du programme

a) *Le principe même de ce programme a été contesté par votre commission des finances*

Votre rapporteur spécial se doit de rappeler que l'existence même d'un programme support commun aux missions « Santé », « Sécurité sanitaire » et « Solidarité et intégration », envisagé à l'origine par le ministère, a été condamnée dès le départ par votre commission des finances¹, qui avait,

¹ Se reporter au rapport de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, sur les crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité pour 2004 (annexe 36 au rapport général n° 73 (2003-2004)).

notamment, obtenu que deux programmes supports soient constitués, l'un au sein de la mission « Santé », l'autre au sein de la mission « Solidarité et intégration ».

Ce choix n'a finalement pas été retenu, ce que votre rapporteur spécial regrette. Le programme support aujourd'hui proposé apparaît d'abord comme une commodité et une manière de soustraire les crédits de personnel à la fongibilité, alors que les besoins de financement sont nombreux, compte tenu des sous-évaluations constatées.

Si le ministère avance qu'il est difficile, dans un premier temps, de scinder les services déconcentrés (les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales) en plusieurs programmes – ce qui mérite un examen complémentaire – rien ne justifie que les dépenses d'administration centrale figurent au sein du programme support de cette mission. Deux programmes de cette mission – « Accueil des étrangers et intégration » et « Egalité entre les hommes et les femmes » – englobent d'ailleurs des personnels d'administration centrale nécessaires au pilotage de ces politiques.

Dès lors, votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la santé et des solidarités reconsidère le choix qui a été effectué.

b) Le plafond d'emplois

Sous cette réserve importante, le plafond d'emplois autorisé pour 2006 s'élève à **15.134 ETPT**, dont 14.859 relèvent du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (- 72 par rapport à 2006).

Il convient d'y ajouter **2.307 ETPT rémunérés par les opérateurs, hors plafond d'emplois du ministère, au titre de l'ensemble des programmes de cette mission.**

La ventilation analytique présentée dans le projet annuel de performances fait apparaître que 521 ETPT se rattachent à l'état-major de l'administration sanitaire et sociale, 335 aux statistiques, études et recherches, 770 au pilotage de la sécurité sociale et 2.763 au soutien de l'administration sanitaire et sociale. L'essentiel des personnels se rattachent aux actions « gestion des politiques sociales » (5.113 ETPT) et « gestion des politiques sanitaires » (5.357 ETPT). Ces derniers personnels relèvent en fait des missions « Santé » et « Sécurité sanitaire ».

Les dépenses de personnel s'élèvent, au total, à 788,43 millions d'euros, ce qui représente 73 % des crédits du programme.

c) Les autres éléments notables du programme

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

- les dépenses informatiques s'établissent à 26,4 millions d'euros en AE et CP ;

- les crédits demandés pour les loyers s'établissent à 41,18 millions d'euros pour l'administration centrale et à 24,95 millions d'euros de CP pour les services déconcentrés ;

- l'Ecole nationale de la santé publique recevra, en 2007, une subvention de 11,97 millions d'euros, pour un budget total de 49,5 millions d'euros en fonctionnement et 8 millions d'euros en investissement, identique au budget 2006 ;

- les dépenses d'investissement immobilier (31,9 millions d'euros en AE et 24,4 millions d'euros en CP), figurent sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », et visent notamment à réaliser des travaux importants sur le site du ministère de la santé, situé avenue de Ségur à Paris. En parallèle, un programme de cessions immobilières est en cours, qui devrait générer 80 millions d'euros de recettes.

2. Les objectifs et indicateurs

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

Votre rapporteur spécial observe la piètre performance du contrôle exercé dans le cadre de la directive nationale d'orientation : les réalisations et les cibles fixées pour 2007 ne témoignent à cet égard d'aucune volonté d'amélioration, ce qui est regrettable.

Il note, par ailleurs, 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.

Il est réservé sur l'indicateur « taux d'évolution du nombre de citations des travaux de la DREES », les « retombées médias » n'étant pas forcément proportionnelles à la qualité des travaux.

Le délai moyen d'application des lois et des ordonnances resterait stable à 7,2 mois : votre rapporteur spécial ne peut qu'inciter le ministère à le raccourcir.

Par ailleurs, le dépassement moyen du délai de transposition des directives communautaires, s'il diminue, reste élevé : 19 mois. Votre rapporteur spécial souhaite que cet indicateur soit complété afin de faire apparaître le nombre de directives en retard de transposition et les affaires

pendantes au titre des articles 226 et 228 du traité instituant la Communauté européenne.

L'indicateur 6.2 est du ressort des lois de financement de la sécurité sociale, non de la loi de finances. En outre, il ne témoigne en rien de la qualité des programmes de qualité et d'efficience¹.

Votre rapporteur spécial relève enfin 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.

**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 11,9 % du total.

2) En l'état, ce programme est contraire aux principes définis par votre commission des finances : à défaut de pouvoir, au moins dans un premier temps, ventiler les personnels des effectifs déconcentrés, les personnels d'administration centrale devraient être placés au sein des programmes sectoriels.

3) Votre rapporteur spécial ne peut qu'inciter le ministère à porter une attention toute particulière au suivi de certains indicateurs assez médiocres et souhaite qu'un effort soit réalisé pour réduire le délai moyen d'application des lois et des directives communautaires.

¹ Sur ce point, on se reportera au rapport pour avis n° 60 (2006-2007) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

III. EXAMEN DES ARTICLES 53 À 56 RATTACHÉS

ARTICLE 53

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

Commentaire : le présent article vise à clarifier les règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) aux personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale dispose, dans son premier alinéa, que l'AAH est versée à toute personne dont l'incapacité permanente est comprise entre 50 % et 79 %, dès lors qu'elle remplit deux conditions cumulatives :

- ne pas avoir occupé d'emploi depuis une durée fixée par décret ;
- être, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité, reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, de se procurer un emploi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE CONSTAT ET LES PRÉCONISATIONS DE L'AUDIT DE MODERNISATION SUR LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'AAH

Les modalités d'attribution de l'AAH ont fait l'objet d'un audit de modernisation au premier semestre 2006¹.

Ce rapport relève que le nombre d'allocataires de l'AAH, qui était de 459.000 en 1986, a augmenté de près de 75 % en 20 ans, sans que les causes de cette augmentation, et la part respective de chacun des facteurs, aient été pleinement identifiées. Au cours des dernières années, la progression demeure soutenue, en particulier pour les allocataires dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79%, et qui ont été reconnus dans l'impossibilité de se

¹ *Mission d'audit de modernisation, rapport sur l'allocation aux adultes handicapés, n° 2006-M-014-02 (IGF) et n° 2006-044 (IGAS), avril 2006.*

procurer un emploi compte tenu de leur handicap aux termes de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale.

L'audit a fait apparaître que les décisions d'attribution de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale font l'objet d'écarts entre les départements qui engendrent des inégalités de traitement. Il a également mis en évidence la faible qualité des décisions prises par les COTOREP. En outre, il apparaît que cette notion, par son caractère absolu, pouvait constituer un frein au retour à l'emploi des allocataires.

Pour ces raisons, le rapport d'audit préconisait de substituer à la notion « *d'impossibilité de se procurer un emploi* » celle de « *désavantage reconnu dans la recherche d'emploi du fait du handicap* »

Il précisait que « *cette proposition ne vise pas à faire évoluer la notion mais au contraire à rendre sa dénomination plus conforme au motif qui fonde l'octroi de l'AAH au terme de l'article L.821-2, ce qui élimine par la même occasion la confusion possible avec l'incapacité à travailler ou l'inaptitude. Elle suppose bien entendu une modification législative* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article réécrit et clarifie le premier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, en prévoyant que l'allocation aux adultes handicapés est également versée à toute personne qui remplit l'ensemble des conditions suivantes :

1° Son incapacité permanente, sans atteindre le pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 821-1, est supérieure ou égale à un pourcentage fixé par décret : il s'agit de la reprise du dispositif existant ;

2° Elle n'a pas occupé d'emploi depuis une durée fixée par décret : là encore, cette disposition existe déjà ;

3° La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées lui reconnaît, compte tenu de son handicap, « ***une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, précisée par décret*** ».

C'est cette notion de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, précisée par décret* » qui, en se substituant à celle d'« *impossibilité de se procurer un emploi* », fonde la nouveauté du présent article.

Cette formulation reprend une classification de l'Organisation mondiale de la santé et se retrouve dans l'article 2 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Celui-ci, qui a introduit un article L. 114 au sein du code de l'action sociale et des familles, prévoit en effet, que « *constitue un handicap (...) toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une*

ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances souscrit à la réforme proposée, qui donne suite aux préconisations de l'audit de modernisation.

Votre rapporteur spécial souhaiterait toutefois disposer d'une **évaluation de l'économie permise par cette réforme.**

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

ARTICLE 54

Financement de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Commentaire : le présent article vise à relever le montant des taxes affectées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

I. LE DROIT EXISTANT

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) bénéficie actuellement de trois taxes affectées :

- en application de l'article 1635-0 *bis* du code général des impôts, elle bénéficie du produit de la **taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour**. Le montant de cette taxe est fixé par décret dans des limites comprises entre 160 euros et 220 euros. Ces limites sont respectivement portées à 55 euros et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ;

- en application de l'article L. 341-8 du code du travail, elle perçoit le produit de la **taxe perçue à l'occasion du renouvellement des autorisations de travail**. Son montant et les modalités de sa perception sont actuellement fixés par décret, ce qui signifie que le législateur n'a pas épuisé sa compétence en la matière ;

- en application de l'article L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, elle reçoit le produit de la **taxe perçue à chaque demande de validation d'une attestation d'accueil**. Son montant est fixé à 15 euros. Elle est recouvrée comme en matière de droit de timbre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article revalorise le montant de ces trois taxes :

- le montant de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour serait dorénavant compris entre 200 euros et 340 euros. L'exposé des motifs précise que le montant serait fixé par décret à 275 euros en 2007. En revanche, la fourchette prévue pour les étudiants ne fait l'objet d'aucune réévaluation : l'exposé des motifs précise que son montant serait maintenu à 55 euros, soit le minimum possible ;

- le montant de la taxe perçue à l'occasion du renouvellement des autorisations de travail serait fixé par décret dans une fourchette comprise

entre 55 euros et 110 euros : il devrait s'établir à 70 euros en 2007. Le présent article en profite également pour préciser le cadre législatif applicable, en prévoyant que cette taxe est recouvrée comme en matière de timbre, sous réserve, en tant que de besoin, d'adaptations fixées par décret en Conseil d'Etat ;

- il double le montant de la taxe perçue à chaque demande de validation d'une attestation d'accueil, qui passerait ainsi de 15 euros à 30 euros.

L'exposé des motifs indique que les recettes supplémentaires résultant de ces mesures de revalorisation sont évaluées à **20 millions d'euros**.

Elles devraient être utilisées pour financer la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, ainsi que du nouveau diplôme initial de langue française pour les personnes étrangères primo-arrivantes titulaires d'un titre de séjour.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial observe que le financement des établissements publics sous tutelle par le biais de taxes affectées participe du mouvement d'« *agencisation de l'Etat* » mis en évidence par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général¹.

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

¹ *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome I, n° 78 (2006-2007).*

ARTICLE 55

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

Commentaire : le présent article vise à aligner le forfait logement de l'API sur celui du RMI.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale dispose que toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant varie avec le nombre des enfants.

L'allocation de parent isolé est, selon les dispositions du deuxième alinéa de cet article, égale à la différence entre le montant du revenu familial et la totalité de ses ressources, à l'exception de celles définies par décret en Conseil d'Etat.

Un forfait logement est toutefois défini pour la prise en compte des ressources du demandeur de l'API : celui-ci constitue un mode d'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature que représente le fait de disposer d'un logement à titre gratuit ou du revenu de transfert procuré par le versement d'une aide au logement.

L'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale pose principe que ce forfait est déterminé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales et qu'il est variable selon le nombre d'enfants à charge.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à aligner le mode de calcul du forfait logement applicable pour le calcul de l'API sur celui applicable pour le calcul du RMI.

Le forfait logement sera ainsi déterminé en fonction du montant du RMI. L'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles dispose que ce dernier varie dans des conditions fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans une démarche d'harmonisation des conditions d'ouverture des droits aux minima sociaux que votre commission approuve.

D'après l'exposé des motifs du présent article, le forfait logement actuel, fixé à 100,61 pour une personne avec un enfant, sera porté à un montant de 103,93 euros, correspondant à celui du RMI pour deux personnes. L'API sera, de ce fait, légèrement plus faible, mais compte tenu de sa diminution de la revalorisation intervenant au 1^{er} janvier 2007, l'effet de cette mesure devrait être imperceptible pour les allocataires.

En revanche, cette mesure devrait générer **10 millions d'euros** d'économies pour l'Etat.

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

ARTICLE 56

Subsidiarité de l'allocation de parent isolé

Commentaire : le présent article vise à conférer à l'allocation de parent isolé (API) un caractère subsidiaire par rapport aux autres minima sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale dispose que les organismes débiteurs de l'API sont subrogés de plein droit dans les droits de l'allocataire créancier d'aliments à l'égard du père ou de la mère débiteur d'aliments, à concurrence du montant de l'API effectivement versé, lorsque ledit allocataire est séparé ou abandonné.

A ce titre, la caisse d'allocations familiales (CAF) se charge par voie de recouvrement amiable, puis le cas échéant, forcé, du recouvrement de la pension alimentaire auprès du débiteur d'aliment. Cela suppose toutefois une décision de justice déjà rendue et, en pratique, la CAF n'a quasiment jamais recours à une telle procédure.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article réécrit complètement l'article L. 524-4 précité, afin de poser un principe de subsidiarité de l'API par rapport aux autres minima sociaux.

Il prévoit ainsi que la personne à laquelle est versée l'API est tenue de faire valoir ses droits aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide à domicile et du RMI.

Elle doit également faire valoir ses droits aux créances d'aliments qui lui sont dues au titre des obligations instituées par les articles 212 et 214 (mariage), 255 (divorce) et 342 (filiation) du code civil **ainsi qu'à la prestation compensatoire** due en cas de divorce.

L'organisme débiteur assiste l'allocataire dans les démarches rendues nécessaires pour la réalisation de ces actions.

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

La personne à laquelle est versée l'allocation peut toutefois demander à être dispensé de faire valoir les droits aux créances d'aliments et à la prestation compensatoire. L'organisme débiteur des prestations familiales statue alors sur cette demande, en tenant compte de la situation du débiteur défaillant.

Si la personne ne respecte pas ces obligations, ou lorsque la demande de dispense est rejetée, le directeur de l'organisme débiteur met en demeure l'intéressé de faire valoir ses droits ou de justifier des raisons pour lesquelles il ne le fait pas. Si, malgré cette mise en demeure, l'intéressé s'abstient de faire valoir ses droits ou si une dispense ne lui est pas accordée au vu des justifications qu'il a présentées, l'allocation est réduite d'un montant au plus égal à celui de l'allocation de soutien familial due à un parent ayant un seul enfant (soit actuellement 82,36 euros).

Les contestations relatives aux refus de dispense et à la réduction du montant de l'allocation seront portées devant le tribunal des affaires de sécurité sociale.

Il est prévu qu'un décret détermine le délai dont dispose l'allocataire pour faire valoir ses droits ainsi que les conditions de mise en œuvre de la réduction de l'allocation.

Le II du présent article précise que ces dispositions seront **applicables aux droits ouverts à l'allocation de parent isolé antérieurement au 1^{er} janvier 2007 à compter du 1^{er} mars 2007.**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet à l'Etat de **réaliser une économie de 131 millions d'euros**, mais se traduit largement par un report de charges sur la Caisse nationale d'allocations familiales. En effet, l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 précise que cette mesure entraîne une charge supplémentaire de 115 millions d'euros en 2007 pour la CNAF.

Une telle règle est déjà appliquée en matière de revenu minimum d'insertion. La mesure est donc cohérente avec les démarches de convergence des règles applicables en matière de minima sociaux.

Un amendement rédactionnel est toutefois nécessaire.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

IV. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

A. AMENDEMENTS TENDANT À MODIFIER LES CRÉDITS

1. Amendement n° 1

ARTICLE 34 ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables				
Accueil des étrangers et intégration Dont titre 2		114.842.229		114.842.229
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance	14.842.229		14.842.229	
Protection maladie	100.000.000		100.000.000	
Egalité entre les hommes et les femmes Dont titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont titre 2				
TOTAL	114.842.229	114.842.229	114.842.229	114.842.229
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire de 114,8 millions d'euros les crédits du programme « Accueil des étrangers et intégration », au titre de l'action n° 3 « Intégration ».

Il s'agit de **réaffecter les crédits inscrits au profit de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**. En effet, votre rapporteur spécial estime que pour plus d'efficacité, les crédits dévolus à cette agence devraient être inscrits sur un seul programme, en l'espèce sur le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et

logement », qui comprend déjà 385,6 millions d'euros de subventions à cette agence.

Compte tenu des règles relatives à la recevabilité financière des amendements, il appartiendra donc au gouvernement d'inscrire ces crédits sur la mission précitée.

Toutefois, compte tenu des insuffisances de crédits observées par rapport aux besoins et des dettes contractées par l'Etat à l'égard de certains dispositifs, votre rapporteur spécial vous propose de réaffecter les sommes disponibles pour compléter le financement du dispositif d'**aide médicale de l'Etat** à hauteur de 100 millions d'euros et celui de l'**AAH** à hauteur de 14,8 millions d'euros.

2. Amendement n° 2

ARTICLE 34 ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1.220.000		1.220.000	
Accueil des étrangers et intégration Dont titre 2				
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance		1.220.000		1.220.000
Protection maladie				
Egalité entre les hommes et les femmes Dont titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont titre 2				
TOTAL	1.220.000	1.220.000	1.220.000	1.220.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **transférer 1,22 million d'euros de crédits (AE et CP)** de l'action n° 4 « Compensation des conséquences du handicap » du programme « Handicap et dépendance » 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 **réaffecter la subvention** prévue au profit du fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments anciens ouverts au public appartenant à l'Etat, qui vise à compléter les efforts consentis par chaque ministère en cofinçant les travaux de mise en accessibilité des bâtiments lui appartenant ou dont il assume la charge de propriétaire.

En effet, dans un rapport d'information de 2002, notre collègue Paul Blanc relevait que « *le Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments anciens ouverts au public qui appartiennent à l'Etat (FIAH) ne peut apparaître comme une solution crédible. Il a vocation à compléter les efforts consentis par les différents ministères en co-finançant les travaux de mise en accessibilité. Mais, en 2001, seules 30 opérations devaient faire l'objet d'un tel cofinancement pour un montant total dérisoire au regard des enjeux : 1,3 million d'euros...* ».

Votre rapporteur spécial tient à souligner que l'accessibilité des bâtiments publics aux personnes handicapées est une obligation essentielle, qui s'impose à chaque ministère : il leur revient donc d'en assumer la charge. L'attribution par cette mission d'une subvention aux autres ministères ne présente à cet égard guère de sens, dans la mesure où elle conduit l'Etat à s'accorder à lui-même une subvention, au demeurant peu adaptée aux enjeux.

Dès lors, **il vous propose de la réaffecter et d'utiliser ces crédits pour mener des actions ayant un effet de levier plus important, en l'occurrence pour financer l'aide alimentaire et le secours d'urgence.**

B. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 56 RATTACHÉ

ARTICLE 56

Dans le troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale, remplacer le mot:

troisième

par le mot :

deuxième

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement et afin de gager les ouvertures prévues dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a **réduit de 65.089.308 euros** les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission « Solidarité et intégration », cet effort se répartissant entre les différents programmes de la manière suivante :

- 2.936.499 euros sur le programme « Accueil des étrangers et intégration » ;

- 7.535.890 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;

- 52.586.233 euros sur le programme « Handicap et dépendance » ;

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

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

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré de 250.000 euros** les crédits de la mission « Solidarité et intégration », de la manière suivante :

- 200.000 euros supplémentaires ont été inscrits sur le programme « Accueil des étrangers et intégration », action 03 « Intégration », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 50.000 euros supplémentaires ont été inscrits 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 ».

L'Assemblée nationale a enfin **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Solidarité et intégration », pour un montant global de **3.476.000 euros**, ainsi répartis :

- 229.200 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 » ;

- 1.193.500 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 » ;

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

- 102.500 euros sur le programme « Accueil des étrangers et intégration », action 03 « intégration », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

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

- 32.500 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 » ;

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

- 459.000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 05 « personnes âgées », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 46.000 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 06 « pilotage du programme », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 1.000 euros sur le programme « Protection maladie », action 03 « Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

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

- 2.500 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 04 « Articulation des temps de vie », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

*

* *

Le solde global de ces modifications est donc négatif à hauteur de 61.362.708 euros, soit 0,5 % des crédits totaux de la mission :

- le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est majoré de 1.478.200 euros ;

- le programme « Accueil des étrangers et intégration » est réduit de 2.633.999 euros ;

- le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » est réduit de 6.999.890 euros ;

- le programme « Handicap et dépendance » est réduit de 51.237.433 euros ;
- le programme « Protection maladie » est majoré de 1.000 euros ;
- le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est réduit de 63.361 euros ;
- le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est réduit de 1.907.225 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 22 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité et intégration » et les articles 53 à 56 rattachés.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que la mission interministérielle « Solidarité et intégration » rassemblait des crédits gérés par le ministère de la santé et des solidarités et par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Il a noté que cette mission n'avait pas connu de bouleversement de structure par rapport à l'année 2006.

Il a indiqué que les crédits inscrits sur cette mission s'élevaient, au total, à 12,2 milliards d'euros, répartis en sept programmes d'importance inégale, mais qu'ils ne donnaient pas une vision exhaustive de cette mission. En effet, il a souligné l'importance des dépenses fiscales rattachées à cette mission, qui contribuent à titre principal aux actions menées dans le cadre de celle-ci : d'un montant de 12,9 milliards d'euros en 2007, elles seraient légèrement supérieures aux crédits budgétaires.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite formulé deux remarques transversales.

D'une part, il a indiqué que cette mission comprenait un programme support qui rassemblait des crédits de personnel de programmes relevant de trois missions différentes. Il a rappelé que la commission s'était, dès le départ, prononcée contre cette solution et a souhaité que le ministère de la santé et des solidarités reconsidère ce choix.

D'autre part, il a souligné l'étroitesse des marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires. En effet, il a indiqué que les dépenses les plus importantes, comme l'allocation adulte handicapé (AAH) ou l'allocation de parent isolé (API), étaient difficilement maîtrisables, dans la mesure où elles répondaient à une logique de guichet au profit des personnes concernées. En outre, il a noté que plusieurs dépenses faisaient l'objet de sous-évaluations récurrentes qui préemptaient les marges de manœuvre des gestionnaires et se traduisaient par la formation de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale. Il a précisé que, pour cette seule mission, le montant de ces dettes était évalué à près d'1,2 milliard d'euros au 30 juin 2006.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses principales remarques sur les différents programmes de la mission.

S'agissant du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », il a indiqué que 490,5 millions d'euros étaient inscrits pour financer les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Il a observé que 136,5 millions d'euros étaient, par ailleurs, prévus pour le dispositif d'hébergement d'urgence. Il a souligné que ce dispositif était

traditionnellement sous-doté en loi de finances, même si l'on observait une amélioration de l'évaluation initiale des besoins en 2006. Il a estimé, toutefois, que les crédits prévus au titre de l'hébergement d'urgence ne seraient probablement pas suffisants pour faire face aux besoins en 2007.

Il a ensuite mis en évidence l'effort budgétaire mené en faveur des Français rapatriés, puisque 168 millions d'euros seraient mobilisés en 2007. Il a fait part, cependant, de son intention d'interroger le gouvernement sur certaines données apparaissant au sein de la justification au premier euro.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que le programme « Accueil des étrangers et intégration » s'inscrivait dans un contexte de diminution du nombre des demandes d'asile. Il a noté que le ministère mettait également en avant la réduction du délai de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la commission de recours des réfugiés afin de justifier la maîtrise des dépenses. Il a cependant précisé que M. Adrien Gouteyron, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », avait montré que les objectifs ne seraient pas atteints dans ce domaine.

Il a ajouté que ce programme comprenait, notamment, les crédits relatifs aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), soit 163 millions d'euros en 2007. Il a relevé qu'un nouvel effort était réalisé pour ajuster le nombre de places de CADA aux besoins : la création de 1.000 nouvelles places porterait ainsi à environ 20.700 le nombre total de places de CADA disponibles fin 2007.

Il a constaté, en parallèle, que la dotation prévue au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile était très nettement revue à la baisse, ce qui paraissait optimiste compte tenu des redéploiements de crédits qui avaient dû être opérés cette année.

Il s'est également étonné du montant prévu pour le financement de l'allocation temporaire d'attente, qui a succédé à l'allocation d'insertion, puisque les crédits prévus diminueraient fortement, revenant de 126 millions d'euros en 2006 à 38 millions d'euros en 2007. Il a souhaité que le gouvernement précise les raisons d'une évolution aussi brutale à la baisse.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » supportait essentiellement le financement de l'allocation de parent isolé (API). Il a noté que le nombre de bénéficiaires de cette allocation devait augmenter, mais que son montant moyen diminuerait fortement, en raison des dispositions de l'article 56 du projet de loi de finances. Il a précisé que l'Etat réaliserait une économie de plus de 130 millions d'euros, mais qu'il s'agissait, pour une large part, d'un transfert de charges opéré vers la Caisse nationale d'allocations familiales. Il a également observé que le montant des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de l'API était supérieur à 230 millions d'euros.

Il a ensuite mis en évidence l'importance du programme « Handicap et dépendance », puisque l'AAH représentait, à elle seule, 46 % des crédits de

la mission. Il a toutefois observé que ce programme ne représentait que 17 % de la dépense publique totale menée en 2006 en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées.

Il a souhaité que le gouvernement précise les hypothèses d'évolution des sommes inscrites au titre de l'AAH, dans la mesure où les données figurant dans le projet annuel de performances ne concordaient pas avec celles de la commission des comptes de la sécurité sociale.

S'agissant du programme « Protection maladie », **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a relevé que la subvention versée par l'Etat au fonds de financement de la CMU complémentaire diminuait fortement, ce qui s'expliquait par l'affectation à ce fonds d'une fraction supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs.

Il a noté que la dotation prévue pour financer le dispositif de l'aide médicale de l'Etat (AME) était stable, ce qui constituait une sous-évaluation regrettable et récurrente des besoins. Il a précisé que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de l'AME s'élevaient, au 30 juin 2006, à presque trois fois les crédits prévus pour 2007. En outre, il a constaté que les dépenses liées à l'AME progressaient à nouveau et a donc regretté que la dotation inscrite en projet de loi de finances soit manifestement sous-évaluée.

Il a ensuite indiqué que l'inscription d'une subvention de 50 millions d'euros au profit du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) traduisait la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans la tragédie de l'amiante, ce qui répondait, notamment, aux remarques formulées par la mission commune d'information du Sénat sur le drame de l'amiante.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a enfin noté que le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » était de loin le plus faible de la mission, avec seulement 28,3 millions d'euros de crédits de paiement. 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.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention qui avait permis de souligner l'ampleur des sous-budgétisations. Il a souhaité que l'examen des crédits de cette mission permette de se former une idée plus précise des besoins non couverts par les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2007.

M. François Trucy a mis en évidence l'importance de l'effort budgétaire réalisé en faveur des harkis depuis 2002.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a approuvé les propos de M. François Trucy, mais a souligné que ces crédits ne répareraient jamais le caractère tardif de la reconnaissance qui leur est accordée.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur spécial.

Elle a adopté un premier amendement tendant à réaffecter les crédits inscrits au profit de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (114,8 millions d'euros), dont elle souhaitait que le gouvernement les inscrive sur la mission « Ville et logement ». Les crédits initialement prévus pour cette agence seraient alors réaffectés au financement de l'aide médicale de l'Etat (à hauteur de 100 millions d'euros) et de l'allocation aux adultes handicapés (à hauteur de 14,8 millions d'euros).

Elle a adopté un deuxième amendement tendant à transférer 1,22 million d'euros du programme « Handicap et dépendance » vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de réaffecter au financement de l'aide alimentaire les crédits prévus au profit du fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments anciens ouverts au public appartenant à l'Etat. En effet, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a rappelé que, dans un rapport d'information de 2002 intitulé « Compensation du handicap : le temps de la solidarité », M. Paul Blanc relevait que « le Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments anciens ouverts au public qui appartiennent à l'Etat (FIAH) » ne peut apparaître comme une solution crédible. Il a vocation à compléter les efforts consentis par les différents ministères en cofinçant les travaux de mise en accessibilité. Mais, en 2001, seules, 30 opérations devaient faire l'objet d'un tel cofinancement, pour un montant total dérisoire au regard des enjeux : 1,3 million d'euros... ».

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite présenté les articles 53 à 56 rattachés pour leur examen à cette mission. La commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 56, qui vise à conférer à l'allocation de parent isolé un caractère subsidiaire par rapport aux autres minima sociaux et adopté sans modification les articles 53, 54 et 55.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Solidarité et intégration » ainsi modifiés, d'adopter les articles 53, 54 et 55 rattachés sans modification et d'adopter l'article 56 rattaché ainsi modifié.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006 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 et intégration » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale et sans modification des articles 53 clarifiant l'attribution, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), 54 relevant le montant des trois taxes affectées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), 55 alignant le forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI). Elle a confirmé l'adoption avec modification de l'article 56 conférant à l'API un caractère subsidiaire par rapport aux autres minima sociaux.