

MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	2
A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE.....	2
1. <i>Trois sur-consommations importantes</i>	2
2. <i>Des mouvements et des ouvertures de crédits en cours d'année destinés à combler certains besoins</i>	4
B. DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI PERSISTENT	5
1. <i>Un apurement des dettes constatées à l'égard du régime général au 31 décembre 2006</i>	5
2. <i>De nouvelles dettes résultant des insuffisances constatées au titre de l'exercice 2007</i>	7
C. UN REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE PERSONNEL AU SEIN D'UN PROGRAMME SUPPORT UNIQUE QUI N'A PAS TOTALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS	7
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	8
A. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION.....	8
B. L'APPLICATION DE LA SUBSIDIARITÉ DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ.....	9
C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	10

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. UNE SUR-EXÉCUTION GLOBALE

1. Trois sur-consommations importantes

La mission « Solidarité et intégration », dotée en loi de finances pour 2007 de 12,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 12,17 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), comprend sept programmes d'importance très variable, puisque le plus « petit » (Egalité entre les hommes et les femmes) rassemblait 28,3 millions d'euros, tandis que le plus important (Handicap et dépendance) mobilisait 8 milliards d'euros.

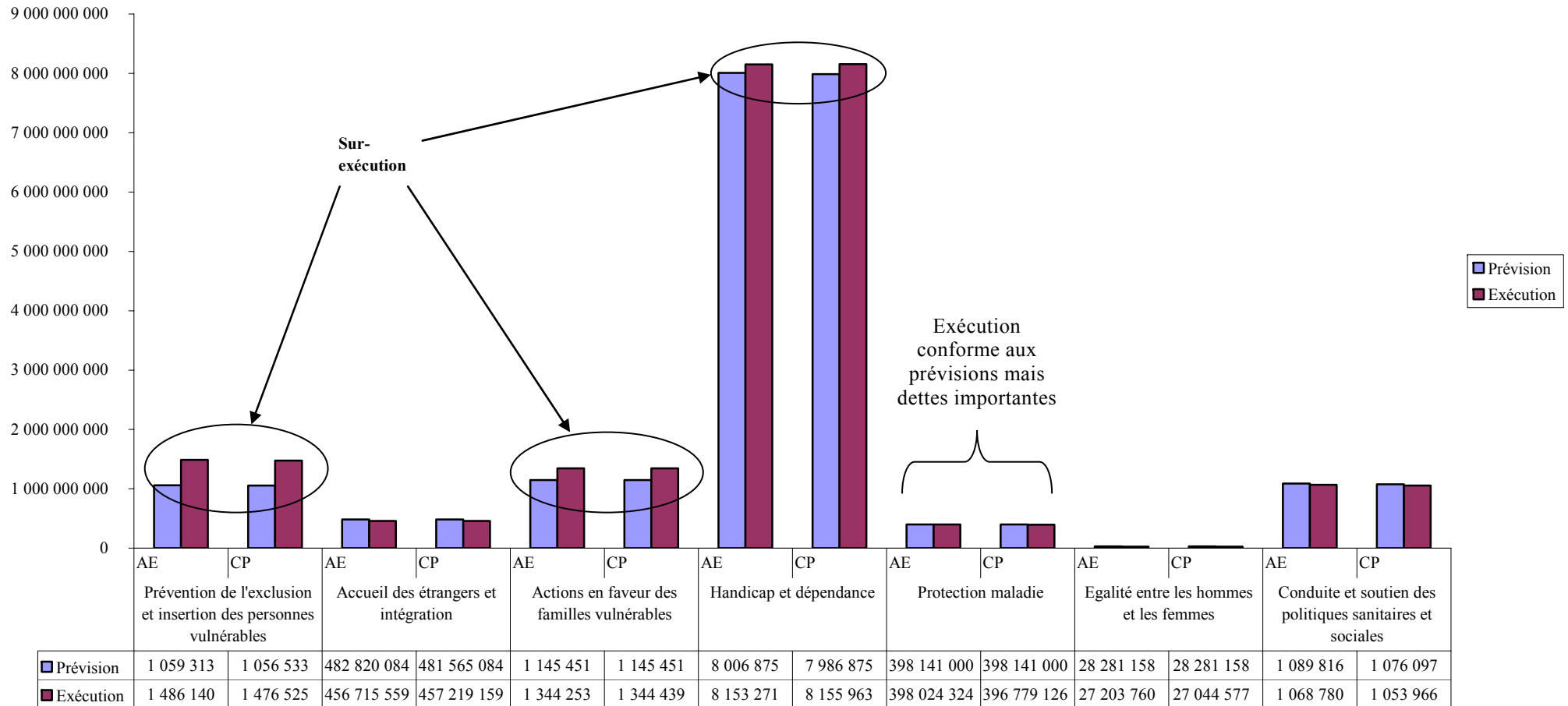
L'exécution 2007 s'est traduite par une **consommation très importante, puisqu'elle excède les crédits inscrits en loi de finances initiale** : 105,9 % des AE et 106,1 % des CP inscrits en loi de finances initiale ont, en effet, été consommés.

Le graphique qui suit précise cette exécution par programme. Il montre que cette sur-exécution globale s'explique par des surconsommations importantes sur trois programmes.

Ceci n'est guère surprenant : elles correspondent, en effet, pour une part, à des **sous-budgétisations récurrentes de certains dispositifs** en loi de finances initiale : hébergement d'urgence, allocation pour adultes handicapés et allocation de parent isolé notamment. Quant à la dotation consacrée à l'aide médicale d'Etat, notoirement sous-évaluée en 2007 comme les années précédentes, elle se traduit par un **reste à payer plus important que la dotation initiale elle-même** (266,9 millions d'euros selon le rapport annuel de performances, 264 millions d'euros selon la commission des comptes de la sécurité sociale).

L'impact des **reports** a également joué un rôle significatif dans le cas du programme « Handicap et dépendance », puisque 167,4 millions d'euros en AE et 193,4 millions d'euros en CP ont été reportés de 2006 vers 2007, en raison de la consommation plus lente que prévue des crédits rattachés par voie de fonds de concours en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Comparaison des crédits inscrits en loi de finances pour 2007 et des crédits effectivement consommés



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances « Solidarité et intégration » pour 2007

2. Des mouvements et des ouvertures de crédits en cours d'année destinés à combler certains besoins

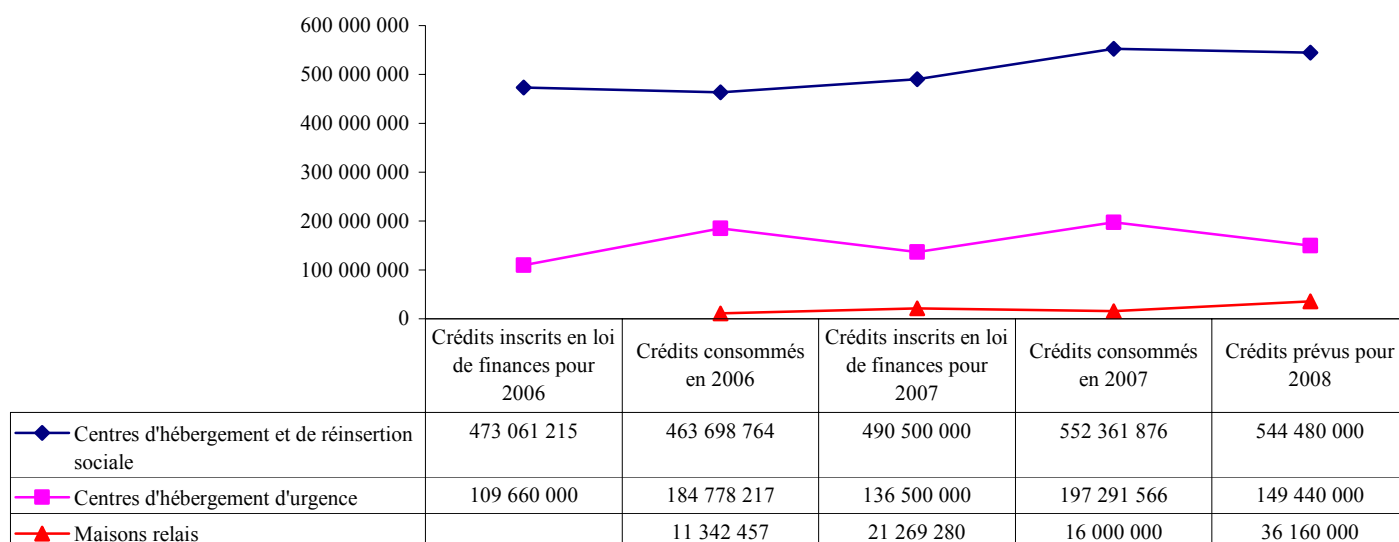
Il convient de relever que différents mouvements ont eu lieu en cours d'année afin de combler, au moins partiellement, les besoins liés à certains dispositifs. On mentionnera ainsi, outre la « traditionnelle » ouverture de crédits (340 millions d'euros) en loi de finances rectificative (LFR), correspondant essentiellement au versement de la **prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI** (280 millions d'euros) :

- l'ouverture, en LFR, de 68 millions d'euros au titre de l'AAH ;
- l'ouverture, en LFR, de 199 millions d'euros au titre de l'API ;
- l'ouverture, par voie de décret d'avance, de 84 millions d'euros pour faire face aux besoins liés à l'hébergement d'urgence.

Votre rapporteur spécial observe, au demeurant, que **la situation se renouvelle en 2008 s'agissant de l'hébergement d'urgence**, puisqu'un projet de décret d'avance ouvrant 147 millions d'euros en AE et CP sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » vient d'être soumis pour avis à votre commission des finances. Ceci ne constitue pas une « surprise » puisque, comme le montre le graphique suivant, les crédits inscrits en 2008 au titre des CHRS et des centres d'hébergement d'urgence sont inférieurs aux crédits consommés en 2007.

Evolution des crédits consacrés aux CHRS, à l'hébergement d'urgence et aux maisons relais

(en euros)



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

Dans ce cadre, une part au moins des ouvertures de crédits n'entre pas dans le champ des dépenses imprévisibles. C'est la raison pour laquelle votre commission des finances a invité le gouvernement, dans son **avis sur ce projet de décret d'avance**, à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale pour 2009, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre de l'hébergement d'urgence.

On notera, par ailleurs, que le financement de certains dispositifs a été complété grâce à l'utilisation de la **fongibilité** (notamment l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, cf. *infra*), tandis qu'il s'est révélé insuffisant dans d'autres cas, ce qui conduit à la formation de dettes, en particulier à l'égard de la sécurité sociale.

L'évolution de la réserve de précaution, témoin des insuffisances de crédits

La réserve de précaution a été entièrement levée pour les programmes finançant des dépenses obligatoires (dès le début janvier pour les dépenses d'hébergement d'urgence du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », et en fin de gestion pour les programmes « Action en faveur des familles vulnérables » et « Handicap et dépendance »).

Pour les autres programmes, elle a été mobilisée en cours d'année pour servir de gage dans le cadre de la publication de décrets d'avance et de transfert, et en fin d'année pour contribuer aux annulations de crédits destinées à équilibrer le projet de loi de finances rectificative.

Source : rapport annuel du CBCM près le ministère de la santé et des solidarités relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007

B. DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI PERSISTENT

1. Un apurement des dettes constatées à l'égard du régime général au 31 décembre 2006

a) Une opération souhaitable sur le fond

Il convient, tout d'abord, de rappeler que l'année 2007 a été marquée par l'assainissement des relations entre la sécurité sociale et l'Etat, ce dernier ayant remboursé, en octobre 2007, les dettes qu'il avait contractées à l'égard du régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2006.

Sur les 5,1 milliards d'euros ainsi remboursés, 1,6 milliard d'euros se rattachaient au champ « santé-solidarité » – dont 920 millions d'euros pour l'aide médicale de l'Etat, 409 millions d'euros au titre de l'allocation de parent isolé et 92 millions d'euros au titre de l'allocation aux adultes handicapés.

Le mécanisme de remboursement des créances accumulées

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

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

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

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

b) Une opération contestable sur la forme

Si l'on peut se féliciter, sur le fond, que l'Etat ait remboursé les sommes qu'il devait au régime général de sécurité sociale, **la technique employée est en revanche contestable** et constitue « *par son ampleur* », selon la Cour des comptes, « **la principale irrégularité de la gestion 2007** ».

En effet, la Cour des comptes, précise que cette opération a été menée « *sans aucun rattachement budgétaire, alors qu'elle revêtait, par nature, un caractère budgétaire et que le montant dû était précisément identifié. L'opération est irrégulière en ce qu'elle a méconnu les principes d'unité et d'universalité du budget énoncés par l'article 6 de la LOLF. La dette ne pouvait pas être éteinte par un simple jeu d'écritures de bilan ; elle aurait dû donner lieu à l'ouverture de crédits en loi de finances (en AE et en CP) et à un décaissement comptabilisé au nombre des dépenses de l'Etat retracées dans la loi de règlement* »¹.

Votre commission, lors de l'audition du Premier président de la Cour des comptes le 25 juin 2008, s'est déclarée en phase avec cette analyse.

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007 (mai 2008).

2. De nouvelles dettes résultant des insuffisances constatées au titre de l'exercice 2007

En outre, on observe que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les organismes de sécurité sociale ont accumulé de nouvelles créances sur l'Etat au cours de l'exercice 2007.

Ces créances s'élèveraient ainsi à 3 milliards d'euros au total au 31 décembre 2007, dont 1,74 milliard d'euros envers le régime général. Sur ce total, **331 millions d'euros seraient imputables au champ « santé-solidarité »**, en particulier au titre de l'aide médicale de l'Etat (264 millions d'euros) et de l'allocation de parent isolé (65 millions d'euros).

On notera, par ailleurs, que les dettes à l'égard de la sécurité sociale ne sont pas les seules dettes auxquelles l'Etat doit faire face au titre de la mission « Solidarité et intégration ».

Le solde de gestion (restes à payer diminués des reports) lié aux dépenses d'**aide sociale** inscrites sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est ainsi évalué par le ministère à **28,1 millions d'euros**.

C. UN GROUPEMENT DES CRÉDITS DE PERSONNEL AU SEIN D'UN PROGRAMME SUPPORT UNIQUE QUI N'A PAS TOTALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS

Il convient de rappeler que le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » rassemble les crédits de personnels relevant de trois missions : la mission « Solidarité et intégration », à laquelle il est rattaché, la mission « Santé » et le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ». **Ce regroupement des fonctions supports au sein d'un programme unique devait permettre une meilleure gestion des moyens de fonctionnement du ministère.**

Dans son rapport relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de la santé et des solidarités relève que *« cette démarche initiale s'est toutefois heurtée, dans son application, aux choix arrêtés pour la cartographie du programme, dans la mesure où la répartition des moyens du programme entre cinq budgets opérationnels (non compris le BOP défenseur des enfants) conduit à un fléchage de la dépense, et réduit la portée des orientations du ministère en matière de budgétisation »*.

Votre rapporteur spécial suivra donc avec attention **les conséquences que les ministères concernés entendent tirer de cette observation.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

Votre rapporteur spécial n'entend pas formuler d'observations relatives à l'ensemble des dispositifs de cette mission mais souhaite effectuer trois remarques venant compléter ses observations transversales.

A. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET L'INTÉGRATION

La principale remarque concernant le programme « Accueil des étrangers et intégration » tient à la **mise en œuvre de la fongibilité, qui a permis d'éviter des ouvertures par décret d'avance en cours d'exercice.**

En effet, les crédits initialement prévus pour faire face aux besoins en matière d'**hébergement d'urgence des demandeurs d'asile** (46,4 millions d'euros en CP) et d'**allocation temporaire d'attente** (38 millions d'euros en CP) se sont révélés **insuffisants** : les crédits consommés se sont ainsi élevés, respectivement, à 73,3 millions d'euros et 47,15 millions d'euros.

L'utilisation, par le responsable de programme, des possibilités offertes par la LOLF en matière de fongibilité ont toutefois permis d'éviter l'ouverture de crédits supplémentaires par voie de décret d'avance.

Le rapport annuel de performances précise ainsi que la **baisse du nombre de demandeurs d'asile** en cours d'année et l'existence d'un **fonds de roulement élevé à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)** ont permis d'autofinancer au sein du programme, sans demande d'abondement budgétaire, ni levée de la réserve de précaution, des redéploiements importants de crédits au profit de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile (hébergement d'urgence pour environ 27 millions d'euros et allocation temporaire d'attente pour environ 9 millions d'euros).

Plus de 4 millions d'euros initialement prévus pour financer le dispositif d'aide au retour volontaire ont ainsi été redéployés au profit du dispositif d'hébergement d'urgence. **Quant à l'ANAEM, aucune subvention ne lui a été versée, alors que 46,65 millions d'euros avaient été prévus à cet effet.**

Votre rapporteur spécial se félicite de cette optimisation des moyens budgétaires mais relève, d'une part, que les insuffisances constatées des crédits inscrits en loi de finances initiale étaient prévisibles – il les avait lui-même mises en évidence dans son rapport spécial – et, d'autre part, qu'il est « étonnant » de ne pas avoir anticipé, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, l'ampleur du fonds de roulement de l'ANAEM. **Dans ces conditions, il ne peut qu'émettre de sérieuses réserves sur la budgétisation au premier euro opérée par le ministère et la qualité de l'information présentée au Parlement.**

B. L'APPLICATION DE LA SUBSIDIARITÉ DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà relevé, les crédits destinés au financement de l'allocation de parent isolé **n'ont pas été suffisants** pour faire face aux besoins, puisque 199 millions d'euros ont dû être ouverts en loi de finances rectificative, le ministère conservant par ailleurs des dettes à l'égard de la sécurité sociale au titre de ce poste de dépenses.

Il tient, en particulier, à souligner que **les économies annoncées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 n'ont pas été au rendez-vous**. En effet, le Parlement avait adopté, à l'initiative du gouvernement, une mesure tendant à affirmer le caractère subsidiaire de l'API par rapport aux autres minima sociaux¹.

Ce dispositif devait permettre à l'Etat de réaliser une **économie de 131,5 millions d'euros**, mais se traduisait largement par un **report de charges sur la Caisse nationale d'allocations familiales**, estimé alors à 115 millions d'euros.

En exécution, l'économie réalisée par l'Etat est **très nettement inférieure**, puisque le rapport annuel de performances l'évalue entre **34 et 50 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial s'étonne, au demeurant, de **l'écart de précision** entre le chiffrage très précis qui accompagnait le projet de loi de finances et celui, bien plus flou, qui est joint au projet de loi de règlement.

Le rapport annuel de performances avance toutefois deux raisons ayant limité la portée de cette mesure en 2007 :

- d'une part, la **parution tardive du décret d'application**, publié seulement le 14 mai 2007, *« du fait de l'engorgement du Conseil d'Etat en période de fin des pouvoirs du précédent gouvernement »*. Il en résulte que l'économie a essentiellement été réalisée durant les 5 derniers mois de l'année ;

- d'autre part, les **difficultés rencontrées par de nombreuses CAF**, *« compte tenu de la complexité de l'instruction des droits à l'allocation de soutien familial (ASF) et du lourd travail représenté par l'explication de la réforme aux allocataires »*. A cet égard, votre rapporteur spécial s'étonne que l'Etat ait attendu le mois d'octobre 2007 pour organiser une *« réunion spécifique »* sur ce thème, afin d'y remédier.

On ne peut donc pas dire que l'Etat se soit montré particulièrement allant pour réaliser cette « économie », qui présente en réalité un intérêt bien moindre qu'annoncé si l'on adopte une vision consolidée des comptes publics.

¹ *Se reporter sur ce point au commentaire de votre rapporteur spécial sur l'article 56 du projet de loi de finances pour 2007, au sein de son rapport spécial « Solidarité et intégration », rapport général n° 78 (2006-2007), Tome III, annexe 29.*

La mesure d'alignement du **forfait logement** de l'API sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)¹ devait, en outre, permettre à l'Etat de réaliser une économie de 10 millions d'euros. Le rapport annuel de performances indique que **cette mesure, contrairement à la précédente, a bien produit les effets escomptés.**

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le plafond d'emplois comprenant l'ensemble du personnel de l'administration sanitaire et sociale avait été fixé en loi de finances pour 2007 à 14.859 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

On note toutefois que **186 emplois ont été transférés vers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** au cours de l'exercice, ce qui correspond à la mise à disposition d'agents, par les services déconcentrés, auprès des MDPH. Le rapport du CBCM précise que ceci a été permis par l'utilisation de la **fongibilité asymétrique** (cf. *infra*).

Après prise en compte de ces transferts d'emplois, le plafond d'emplois disponible pour la consommation des ETPT payés sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui rassemble la quasi-totalité des crédits de personnels des missions « Santé », « Solidarité et intégration » et du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire », s'élevait à **14.673 ETPT**.

Il ressort du rapport annuel de performances que l'effectif réel en moyenne annuelle s'est élevé à **14.606 ETPT**, soit un **taux de consommation de 99,5% du plafond d'emplois disponible (- 67 ETPT par rapport au plafond)**.

Votre rapporteur spécial relève, toutefois, que le chiffre mentionné dans le rapport annuel de performances **diffère de celui figurant dans le rapport du CBCM**, qui évalue à 14.579 ETPT la consommation moyenne du plafond d'emplois, soit une « *sous-exécution de l'ordre de 279,66 ETPT* » par rapport au plafond initial.

¹ Voir sur ce point le commentaire de votre rapporteur spécial sur l'article 55 du projet de loi de finances pour 2007, au sein de son rapport spécial précité.

L'utilisation de la fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2007

L'utilisation de la fongibilité des crédits s'est manifestée à un **niveau assez modeste**, eu égard au poids très important que représentent les dépenses d'intervention dans l'activité du ministère, et au fait que les crédits de la fonction support sont regroupés dans un programme unique.

Le pilotage précis de l'exécution du budget de l'Etat a, par ailleurs, conduit à **proscrire, à partir du début du mois d'octobre 2007** (réunion interministérielle du 8 octobre 2007), **tout mouvement de fongibilité asymétrique**.

Toutefois, avant que cette instruction n'intervienne, le ministère avait eu recours à des **mouvements significatifs de fongibilité asymétrique au sein du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**, afin de régler le problème posé par le financement de la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) et de faciliter la gestion du Défenseur des enfants.

En premier lieu, deux mouvements de fongibilité asymétrique sont intervenus pour un montant de **8.425.666 euros** en AE et en CP correspondant au financement de 185,30 ETPT. Ces mouvements intervenus du titre 2 vers le titre 6 sont liées au transfert de crédits vers les MDPH, en application de la circulaire n°SG/2006/508 du 4 décembre 2006 relative aux personnels mis à disposition par l'Etat auprès des MDPH et mise en œuvre dans le cadre de la loi du 11 juillet 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En second lieu, trois mouvements de fongibilité asymétrique sont intervenus afin de faire face à des dépenses de fonctionnement pour un montant total de **109.500 euros** en AE et en CP.

Enfin, deux autres mouvements sont intervenus :

- le premier, à hauteur de **1,64 million d'euros** sur le programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de permettre à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) de prendre en charge certaines dépenses d'enquêtes, de formations et de communication.

- le second, minime, à hauteur de **32.000 euros** sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes ».

Source : rapport annuel du CBCM près le ministère de la santé et des solidarités relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2007