

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, 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 Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|-----------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION..... | 7 |
| 1. <i>Sept programmes d'importance inégale</i> | 7 |
| a) Les crédits de la mission..... | 7 |
| b) Les fonds de concours et les dépenses fiscales..... | 8 |
| 2. <i>Un programme « support » qui soulève des difficultés</i> | 9 |
| 3. <i>Une mission caractérisée par de très faibles marges de manœuvre</i> | 9 |
| 4. <i>Les priorités pour 2006 au titre de cette mission.....</i> | 10 |
| II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES..... | 11 |
| A. PROGRAMME 177 : POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE..... | 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 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs</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) L'intégration..... | 19 |
| d) La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité..... | 20 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs.....</i> | 20 |
| C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES | 21 |
| 1. <i>Les enjeux du programme</i> | 21 |
| a) L'accompagnement des familles dans leur rôle de parents | 21 |
| b) Le soutien en faveur des familles monoparentales | 21 |
| c) La protection des enfants et des familles..... | 22 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs.....</i> | 22 |
| D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE..... | 25 |
| 1. <i>Les enjeux du programme</i> | 25 |
| a) L'incitation à l'activité professionnelle..... | 25 |
| b) Le financement des ressources d'existence..... | 26 |
| c) Les autres dépenses du programme | 26 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs.....</i> | 28 |
| E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE..... | 29 |
| 1. <i>Les enjeux du programme</i> | 29 |
| a) La contribution au Fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en forte baisse..... | 29 |
| b) L'aide médicale de l'Etat : une dotation stable et des dettes qui s'accroissent | 30 |
| c) La contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)..... | 32 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs.....</i> | 32 |

| | |
|---|-----------|
| F. PROGRAMME 137 : EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES | 35 |
| 1. <i>Les enjeux du programme</i> | 35 |
| a) Les effectifs inclus dans le programme | 35 |
| b) Les autres éléments stables du programme | 35 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs</i> | 36 |
| G. PROGRAMME 124 : CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES..... | 37 |
| 1. <i>Les enjeux du programme</i> | 37 |
| a) Le principe même de ce programme a été contesté par votre commission des finances | 37 |
| b) Le plafond d'emplois..... | 38 |
| c) Les autres éléments notables du programme | 39 |
| 2. <i>Les objectifs et indicateurs</i> | 39 |
| EXAMEN DES ARTICLES 88 ET 89 RATTACHÉS | 41 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 47 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 51 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur spécial n'avait reçu que **27 % des réponses** au questionnaire qu'il avait adressé au ministre de la santé et des solidarités et au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ;

2) 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 **9,5 milliards d'euros**, soit 77,7 % des crédits de la mission ;

3) 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, hébergement d'urgence...), **ce qui contrevient au principe de sincérité budgétaire** ;

4) 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 ;

5) 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

1. Sept programmes d'importance inégale

a) 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.

Ces crédits, d'un montant total de 12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,22 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), sont répartis en **sept programmes d'importance inégale** :

- le programme « **Politiques en faveur de l'inclusion sociale** », placé sous la responsabilité du directeur général de l'action sociale, qui représente 1,01 milliard d'euros en AE et en CP, soit **8,3 % des crédits de la mission** ;

- le programme « **Accueil des étrangers et immigration** », placé sous la responsabilité du directeur de la population et des migrations, qui rassemble 566,96 millions d'euros en AE et en CP, soit **4,6 % des crédits de la mission** ;

- le programme « **Actions en faveur des familles vulnérables** », placé sous la responsabilité du directeur général de l'action sociale, qui rassemble 1,1 milliard d'euros en AE et en CP, soit **9 % des crédits de la mission** ;

- le programme « **Handicap et dépendance** », placé sous la responsabilité du directeur général de l'action sociale, qui rassemble 7,86 milliards d'euros en AE et 7,85 milliards d'euros en CP, soit **64,2 % des crédits de la mission** ;

- le programme « **Protection maladie** », placé sous la responsabilité du directeur de la sécurité sociale, qui rassemble 607 millions d'euros en AE et en CP, soit **5 % des crédits de la mission** ;

- le programme « **Egalité entre les hommes et les femmes** », placé sous la responsabilité du chef du service des droits des femmes et de l'égalité, qui rassemble 27,4 millions d'euros en AE et en CP, soit **0,2 % des crédits de la mission**.

- le programme « **Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales** », placé sous la responsabilité du directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, qui rassemble 1,07 milliard d'euros en AE et en CP, soit **8,7 % des crédits de la mission**.

b) Les fonds de concours et les dépenses fiscales

La mission « Solidarité et intégration » devrait recevoir près de 18,1 millions d'euros de crédits par voie de **fonds de concours**, essentiellement concentrés sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » (12,2 millions d'euros). Ceci représente toutefois un apport modeste au regard de l'ensemble des crédits de la mission (0,15 % 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 |
|---|--|---|---------------|
| Politiques en faveur de l'inclusion sociale | 15 | 1 210 | 1 225 |
| Accueil des étrangers et intégration | 0 | 0 | 0 |
| Actions en faveur des familles vulnérables | 5 180 | 2 875 | 8 055 |
| Handicap et dépendance | 3 559 | 5 630 | 9 189 |
| Protection maladie | 740 | 0 | 740 |
| Egalité entre les hommes et les femmes | 0 | 4 290 | 4 290 |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales | 0 | 0 | 0 |
| Total | 9 494 | 14 005 | 23 499 |

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 **77,7 %** des crédits de celle-ci, soit 9,5 milliards d'euros.

2. 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 missions¹**, 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 rappelle 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, la 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.**

3. Une mission caractérisée par de très 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 44 % des dépenses de la mission, financement des centres d'aide par le travail ou allocation de parent isolé).

D'autre part, plusieurs dépenses font l'objet de **sous-évaluations récurrentes qui préemptent les marges de manœuvre des gestionnaires**, notamment s'agissant de l'aide médicale de l'Etat, de l'allocation de parent isolé ou de l'hébergement d'urgence. D'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2005, les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre des dépenses portées par la mission « Solidarité et intégration » atteindraient 351 millions d'euros au titre du seul exercice 2005 et 1,08 milliard d'euros en cumulé fin 2005.

¹ Il s'agit des missions « Santé », « Sécurité sanitaire » (programme « Veille et sécurité sanitaires ») et « Solidarité et intégration ».

4. Les priorités pour 2006 au titre de cette mission

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, les ministères de la santé et des solidarités et de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ont défini cinq priorités au titre de cette mission pour 2006 :

1 - Mettre en œuvre la réforme de la politique en faveur des personnes handicapées dont les objectifs ont été fixés par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

2 - Placer l'activité au cœur de la politique sociale ;

3 - Réformer le dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, en cohérence avec la politique de contrôle de l'immigration ;

4 - Assurer la montée en charge du règlement définitif des indemnisations des rapatriés, d'origine métropolitaine et des harkis, en application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;

5 - Garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins, tout en optimisant l'allocation des ressources aux services tutélares.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 177 : POLITIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE

Le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » se décline en quatre actions dont l'une, d'après la répartition présentée à titre indicatif par le bleu, concentre plus de 73 % des moyens :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| 01 - Prévention de l'exclusion | 60 008 274 | 1,7 | 60 008 274 | 1,7 |
| 02 - Actions en faveur des plus vulnérables | 741 115 245 | 3,8 | 740 863 460 | 3,8 |
| 03 - Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion | 31 828 266 | -3,6 | 32 048 266 | -2,9 |
| 04 - Rapatriés | 177 800 000 | 191,0 | 177 800 000 | 179,6 |
| Total | 1 010 751 785 | 16,6 | 1 010 720 000 | 16,3 |

Ce programme devrait, en outre, bénéficier de **12,2 millions d'euros de fonds de concours** (en AE et CP).

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 **160,36 millions d'euros**.

1. Les enjeux du programme

D'une manière générale, votre rapporteur spécial observe que la justification au premier euro, qui constitue indéniablement une avancée qu'il convient de saluer, reste insuffisamment précise. Elle devra donc être plus détaillée à l'avenir.

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 au programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », alors qu'existe un programme « Handicap et dépendance ».**

Les autres crédits de cette action 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 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 » (740,86 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 2006, près de 473 millions d'euros. Un rebasage de 6 millions d'euros a été opéré dans le cadre du présent projet de budget, mais il n'est pas certain qu'il suffise à répondre aux besoins de ce poste de dépenses : les inspections générales des affaires sociales et des finances¹ avaient, en effet, recommandé un rebasage de 12 millions d'euros ;

- les dispositifs d'**urgence sociale** mobiliseront 150,72 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 40 millions d'euros au titre de l'allocation logement temporaire. Le bleu budgétaire indique que « *les dépenses consacrées à l'urgence sociale ont régulièrement progressé ces dernières années, en raison du nombre croissant de demandeurs et de déboutés du droit d'asile. Les moyens mobilisés ont permis de financer au 31 décembre 2004 environ 11.919 places en CHU ainsi que 9.589 places en hôtel (hiver 2004-2005). La provision constituée à ce titre pour 2006 s'élève à 105 millions d'euros* ».

Ceci appelle deux remarques. D'une part, votre rapporteur spécial rappelle qu'il ne s'agit pas d'une « provision » : si les crédits sont insuffisants, des redéploiements devront être opérés au sein de ce programme, mais votre rapporteur spécial s'interroge sur les marges de manœuvre réelles du responsable de programme dans ce cas. En outre, on observe une tendance à sous évaluer cette dépense, encore manifestée par l'ouverture, le 29 avril 2005, de 57 millions d'euros à ce titre.

D'autre part, la répartition des crédits opérée entre ce programme et le programme « Accueil des étrangers et intégration », qui contient également des crédits destinés au financement de dispositifs d'hébergement d'urgence, n'apparaît pas évidente. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la distinction serait la suivante : les demandeurs d'asile se rattacheraient au programme « Accueil des étrangers et intégration » tandis que les personnes déboutées de leur demande d'asile relèveraient du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ». **Votre rapporteur spécial souhaite que l'examen des crédits de la présente mission permette de clarifier ce point.**

¹ *Rapport d'enquête sur la situation financière des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, janvier 2005 (IGF N° 2004-M-059-01, IGAS N° 2005-002).*

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 (32,05 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 (1,66 million d'euros), de la formation continue des travailleurs sociaux et de la rémunération des stagiaires (3,46 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, 13,8 millions d'euros seront consacrés à l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion (10,56 millions d'euros) et au soutien financier apporté à diverses associations oeuvrant dans ce secteur (3,3 millions d'euros). **Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions sur ces crédits d'évaluation – qui prennent la forme de subventions à différentes instances – et s'interroge sur leur articulation avec les crédits d'études et de recherches inscrits sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».**

d) Les actions en faveur des rapatriés

L'action n° 4 « rapatriés » connaît une **hausse très sensible** de ses crédits (177 millions d'euros, contre 61,1 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005, auxquels il convient d'ajouter 60 millions d'euros ouverts en collectif d'hiver pour 2004), qui **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**.

Plusieurs remarques s'imposent :

- les crédits demandés au titre de l'allocation de reconnaissance s'élèvent à 100 millions d'euros. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **cette dotation serait probablement insuffisante** pour faire face aux besoins, évalués, d'après le tableau qui suit, à 128,6 millions d'euros en 2006 :

Evolution prévisionnelle du coût de l'allocation de reconnaissance

(en euros)

| Crédits | | Option N°1 | Option N°2 | Option N°3 | Total |
|-------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | Allocation | 2 061 563 | 10 406 682 | 10 044 678 | 22 512 923 |
| 2005 | Capital | | 12 080 000 | 44 670 000 | 56 750 000 |
| | s/total | 2 061 563 | 22 486 682 | 54 714 678 | 79 262 923 |
| | Allocation | 2 089 050 | 10 540 530 | 4 097 993 | 16 727 573 |
| 2006 | Capital | | 42 880 000 | 69 030 000 | 111 910 000 |
| | s/total | 2 089 050 | 53 420 530 | 73 127 993 | 128 637 573 |
| | Allocation | 2 114 705 | 10 674 378 | 739 749 | 13 528 832 |
| 2007 | Capital | | 56 580 000 | 47 790 000 | 104 370 000 |
| | s/total | 2 114 705 | 67 254 378 | 48 529 749 | 117 898 832 |
| | Allocation | 2 146 224 | 10 836 111 | | 12 982 335 |
| 2008 | Capital | | | | - |
| | s/total | 2 146 224 | 10 836 111 | - | 12 982 335 |
| | Allocation | 2 178 476 | 10 997 844 | | 13 176 320 |
| 2009 | Capital | | | | - |
| | s/total | 2 178 476 | 10 997 844 | - | 13 176 320 |

N.B. 1

Option N° 1 : Allocation annuelle de 2800 euros, indexée chaque 1er octobre de l'augmentation du coût de la vie

Option N° 2 : Maintien de l'allocation annuelle de 1857,5 euros (indexée chaque 1er octobre) et versement d'un capital de 20 000 euros.

Option N° 3 : Versement d'un capital de 30 000 euros à la place de l'allocation de 1857,5 euros.

N.B. 2 : Montant des crédits

Option N° 1 : Option N° 1 : la totalité des bénéficiaires quelque soit leur âge.

Option N° 2 et N° 3 : Le versement du capital en fonction de l'âge et l'allocation trimestrielle des bénéficiaires
L'allocation cesse d'être versée le trimestre suivant l'attribution du capital (prévu par l'article 2 du décret).
En 2006 et 2007, il est donc prévu le versement du capital dès le 1er trimestre.

N.B. 3 : Les crédits prévus en 2008 et 2009, n'intègrent pas les dépenses qui seront réalisées au profit des orphelins et pupilles.

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

- le montant de 10 millions d'euros prévu en 2006 au titre du désendettement des rapatriés réinstallés correspond à environ un tiers de l'ensemble des besoins, qui s'échelonnent sur plusieurs exercices ;

- le dispositif d'aide au logement des harkis, qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2009, se traduit par une dépense de 6 millions d'euros en 2006 ;

- le dispositif de remboursement aux rapatriés d'Algérie, du Maroc et de Tunisie des sommes prélevées sur les certificats d'indemnisation se traduit par une dépense de 61,8 millions d'euros en 2006, soit un remboursement moyen de 3.456 euros par bénéficiaire.

2. Les objectifs et indicateurs

Votre rapporteur spécial relève que **la plupart des indicateurs de performance associés au programme restent à compléter.**

Les indicateurs associés à l'objectif n° 5, notamment celui relatif au « nombre de chartes territoriales de cohésion sociale adoptées portant sur au moins 2 des 3 piliers du plan de cohésion sociale et avec au moins 3 partenaires », paraissent devoir être revus, dans la mesure où ils ne permettent pas réellement d'apprécier la performance des crédits utilisés.

En revanche, 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 paraît particulièrement intéressant.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 177 : « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »**

1) Le rattachement des aides spécifiques ou résiduelles en direction des personnes âgées ou handicapées à ce programme mériterait d'être justifié, dans la mesure où existe par ailleurs un programme « Handicap et dépendance » ;

2) Le rebasage de 6 millions d'euros opéré pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) apparaît insuffisant, compte tenu des analyses de la mission menée par les inspections générales des affaires sociales et des finances ;

3) Les crédits inscrits au titre des dispositifs d'urgence sociale devront faire l'objet de justifications complémentaires, compte tenu des insuffisances constatées les années précédentes ;

4) L'articulation entre les crédits d'évaluation mobilisés au titre de ce programme et les crédits d'études et de recherches relevant du programme support mériterait d'être précisée ;

5) Un effort particulier est mené en direction des rapatriés mais la dotation inscrite au titre de l'allocation de reconnaissance ne devrait pas permettre de faire face à la totalité des besoins, ce qui laisse envisager des redéploiements.

B. PROGRAMME 104 : ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION

Le programme « Accueil des étrangers et intégration » rassemble près de 561 millions d'euros répartis en quatre actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

| Action | Autorisations d'engagement | <i>(en euros)</i> | | |
|---|----------------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| | | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
| 01 - Population et participation à la régulation des migrations | 12 255 619 | 61,5 | 12 255 619 | 61,5 |
| 02 - Prise en charge sociale des demandeurs d'asile | 318 758 052 | -4,4 | 318 758 052 | -4,4 |
| 03 - Intégration | 219 249 056 | 2,1 | 219 249 056 | 2,1 |
| 04 - Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité | 10 700 000 | 0,0 | 10 700 000 | 0,0 |
| Total | 560 962 727 | -1,0 | 560 962 727 | -1,0 |

Trois remarques liminaires s'imposent :

- **31 millions d'euros ont été transférés** de ce programme vers le programme des interventions territoriales de l'Etat (au titre de la région Rhône-Alpes), ce qui fausse les comparaisons entre 2005 et 2006 ;

- **l'aide médicale de l'Etat**, qui bénéficie essentiellement aux personnes étrangères en situation irrégulière, **n'est pas incluse dans ce programme**, mais dans le programme « Protection maladie » ;

- le **schéma de déversement analytique** fait apparaître une contribution du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » aux actions menées dans le cadre de ce programme à hauteur de **46,32 millions d'euros**.

Par ailleurs, ce programme devrait bénéficier de **3,97 millions d'euros** de crédits complémentaires provenant de **fonds de concours**.

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 (12,26 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, dans une vingtaine de départements pilotes, les étrangers en situation irrégulière, notamment les familles déboutées du droit d'asile. 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)**, qui financera une dépense d'un montant équivalent sur ses ressources propres.

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

Créée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est un établissement public administratif de l'Etat, qui découle du regroupement des missions et moyens de l'Office des migrations internationales (OMI) et de l'association « Service social d'aide aux émigrants » (SSAE). Son activité se rattache en totalité au programme « Accueil des étrangers et intégration ».

Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Elle a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ; à l'accueil des demandeurs d'asile ; à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ; au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ; au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ; enfin, à l'emploi des Français à l'étranger.

Son budget s'élève à 60,8 millions d'euros en 2005. La dotation de l'Etat à cette agence atteint près de 16,5 millions d'euros en 2006.

Le reste des crédits est consacré à l'assistance sanitaire et sociale apportée aux étrangers retenus en centres de rétention administrative (CRA), pour près de 6,99 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

L'action n° 2 « prise en charge sociale des demandeurs d'asile » rassemble 318,76 millions d'euros, soit près de **57 % des crédits du programme**.

Deux types d'actions sont menés à ce titre : le financement de dispositif d'accueil et d'hébergement et celui du dispositif d'allocation d'insertion. Ce dispositif qui mobilise 156,93 millions d'euros en 2006 étant analysé dans le cadre de l'article 88 du présent projet de loi de finances, qui lui substitue un dispositif d'allocation temporaire d'attente, votre rapporteur spécial concentrera ses remarques sur les dispositifs d'accueil et d'hébergement.

On rappellera que **65.614 demandes d'asile ont été enregistrées en France en 2004**. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, une baisse serait toutefois constatée : les demandes d'asile auraient ainsi diminué de 5 % sur les 7 premiers mois de l'année 2005 par rapport à la même période de l'année 2004.

Si les actions d'accompagnement mobilisent près de 6 millions d'euros, l'essentiel des dépenses au titre de cette action résulte du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile :

- le dispositif pérenne des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) mobilise plus de 148 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 20,2 millions d'euros transférés au programme des interventions territoriales de l'Etat au titre de la région Rhône-Alpes. Si un programme de création de places en CADA est prévu, le nombre de places actuellement disponibles – 17.710 fin 2005 – se révèle très insuffisant pour faire face aux demandes d'asile constatées, même s'il faut souligner qu'il a été triplé au cours des quatre dernières années. Il est prévu de créer 2.000 nouvelles places en 2006, dont 1.000 à mi-année ;

- le dispositif pérenne étant insuffisant pour faire face aux besoins, **un dispositif d'hébergement d'urgence a été mis en place, qui devrait nécessiter 35,7 millions d'euros au total**, auxquels il convient d'ajouter 8,8 millions d'euros transférés au programme des interventions territoriales de l'Etat au titre de la région Rhône-Alpes. Au regard des exécutions passées, cette dépense paraît considérablement minorée. Deux décrets d'avance ont ainsi abondé cette dépense en cours d'exercice 2005, à hauteur de 67,37 millions d'euros puis de 24 millions d'euros. **Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cette sous-évaluation manifeste et récurrente des besoins, qui porte atteinte à la sincérité de ce budget.**

En outre, on relèvera que l'insuffisance de places d'hébergement spécifiques pour les demandeurs d'asile se traduit par un report d'une partie de ces personnes sur les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, dont les crédits relèvent du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ».

c) L'intégration

L'action n° 3 « Intégration » contient essentiellement **deux subventions pour charges de service public** : l'une (16,5 millions d'euros) attribuée à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui a déjà été précédemment évoquée ; l'autre (177,6 millions d'euros) destinée au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Votre rapporteur spécial s'interroge sur la manière d'apprécier la performance des actions menées par le FASILD, dont l'action passe essentiellement par l'attribution de subventions (à 5.151 associations ou organismes en 2003 puis à 4.474 en 2004), et sur la manière de construire la justification au premier euro, les données du bleu budgétaire étant contradictoires.

Les autres dépenses sont plus marginales et comprennent notamment la rémunération des étrangers stagiaires de la formation professionnelle (10,28 millions d'euros), des aides à destination des réfugiés, une subvention au groupement d'intérêt public « Cité nationale de l'histoire de

l'immigration », ainsi que diverses aides en faveur des personnes immigrées et issues de l'immigration.

d) La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité devrait voir le montant de sa dotation 2005 – qui a fait l'objet d'une annulation de 3,2 millions d'euros¹ – reconduite en 2006, soit 10,7 millions d'euros. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, la montée en puissance de cette agence devrait être accélérée en 2006. Elle devrait bénéficier de 66 ETPT, pour un montant de 5,8 millions d'euros.

2. Les objectifs et indicateurs

Plusieurs indicateurs associés à ce programme ne permettent pas réellement d'apprécier la performance des crédits demandés, mais s'apparentent à des indicateurs d'activité ou de moyens (notamment l'indicateur sur le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure).

On relève toutefois quelques indicateurs intéressants, en particulier lorsqu'on les croise, comme les indicateurs associés aux objectifs n° 3 et n° 4. L'indicateur relatif au nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par un instructeur présente également un intérêt, même s'il mériterait d'être complété par un indicateur indiquant le temps moyen de traitement des dossiers de naturalisation.

En outre, il conviendrait de prévoir un indicateur de performance des actions menées par la Haute autorité de lutte contre les discriminations, ainsi que par le FASILD, qui représente un enjeu budgétaire important.

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

1) Les crédits prévus au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile apparaissent très insuffisants. Cette sous-évaluation récurrente des besoins en loi de finances initiale porte atteinte à la sincérité du budget ;

2) Il serait souhaitable de disposer d'indicateurs de performance des actions menées par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILSD) et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

¹ Décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005 portant annulation de crédits.

C. PROGRAMME 106 : ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

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

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| 01 - Accompagnement des familles dans leur rôle de parents | 23 053 149 | -3,3 | 23 053 149 | -3,3 |
| 02 - Soutien en faveur des familles monoparentales | 875 000 000 | 1,4 | 875 000 000 | 1,4 |
| 03 - Protection des enfants et des familles | 204 846 851 | 17,7 | 204 846 851 | 17,7 |
| Total | 1 102 900 000 | 4,0 | 1 102 900 000 | 4,0 |

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 plus de **27,51 millions d'euros**, d'après le schéma de déversement analytique.

1. Les enjeux du programme

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

Avec 23,05 millions d'euros, l'action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » couvre **deux types de dépenses** : d'une part, l'octroi de subventions aux associations intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance ; d'autre part, les actions menées par les services déconcentrés (Points Informations Familles, Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, Maisons des adolescents, accompagnement à la scolarité, insertion sociale des jeunes...).

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 (875 millions d'euros).

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

D'un montant mensuel moyen de 397 euros en 2005 et 404 euros en 2006, 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.

Votre rapporteur spécial observe que **les crédits demandés pour 2006 au titre de l'API apparaissent très volontaristes**, puisqu'ils intègrent :

- une hypothèse de revalorisation du montant de l'allocation de 1,8 %, correspondant au taux d'inflation prévisionnelle ;

- une **baisse sensible du nombre d'allocataires**, celui-ci devant s'établir à 181.000 en 2006, après 184.900 en 2003, 191.500 en 2004 et 195.000 en 2005.

D'après la justification au premier euro présentée dans le bleu budgétaire, cette diminution du nombre d'allocataires résulterait de la mise en œuvre des mesures du plan de cohésion sociale et les ordonnances pour l'emploi, ainsi que des mesures d'activation de cette dépense (suivi personnalisé et approprié de la personne en recherche d'emploi, renforcement de l'aide à la garde d'enfants).

Si votre rapporteur spécial souscrit aux orientations du gouvernement, il observe toutefois que les dépenses liées à l'API ont généré une dette de l'Etat à l'égard de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et des caisses de mutualité sociale agricole, évaluée par la commission des comptes de la sécurité sociale à 171 millions d'euros fin 2004. Les insuffisances de crédits pourraient atteindre 92 millions d'euros pour l'exercice 2005, portant le montant des dettes cumulées à 263 millions d'euros à la fin de cet exercice.

Compte tenu de ces données, la prévision du présent projet de loi de finances apparaît donc particulièrement optimiste. Votre rapporteur spécial souhaite que le gouvernement justifie de manière précise cette prévision.

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 (197,9 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

Plusieurs indicateurs de performance ne sont pas renseignés ou sont peu renseignés dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Les indicateurs associés à l'action n° 1 sont actuellement peu satisfaisants dans la mesure où ils ne permettent pas d'apprécier la performance des actions menées au titre de ces crédits.

L'indicateur de sortie de l'API devrait distinguer les personnes basculant vers un dispositif de minimum social de celles en sortant du fait d'un accès à l'emploi.

Les indicateurs associés à l'action n° 3 devraient être recentrés pour faire apparaître l'efficacité des actions menées au titre de ces crédits, même si certains d'entre eux paraissent satisfaisants (taux d'appels traités par le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée, pourcentage des établissements pour lesquels il y a eu un signalement de maltraitance contrôlée dans les deux mois suivant le signalement, votre rapporteur spécial observant, à cet égard, que ce taux est particulièrement faible – 22 % en 2005).

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

1) La prévision d'évolution des allocataires de l'allocation parent isolé (API) apparaît résolument optimiste et devra être précisément justifiée, d'autant plus que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale sont importantes au titre de ce dispositif ;

2) Le travail de réflexion sur les indicateurs de performance doit encore être poursuivi.

D. PROGRAMME 157 : HANDICAP ET DÉPENDANCE

Le programme « Handicap et dépendance » mobilise 7,85 milliards d'euros, répartis en six actions, comme le montre le tableau suivant :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
|--|----------------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| 01 - Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées | 13 824 470 | 0,0 | 13 824 470 | 0,0 |
| 02 - Incitation à l'activité professionnelle | 2 229 570 000 | 6,2 | 2 229 570 000 | 6,2 |
| 03 - Ressources d'existence | 5 491 495 153 | 6,7 | 5 491 495 153 | 6,7 |
| 04 - Compensation des conséquences du handicap | 93 925 235 | -0,4 | 91 049 235 | -0,4 |
| 05 - Personnes âgées | 26 577 378 | -2,1 | 16 975 378 | -3,2 |
| 06 - Pilotage du programme | 5 576 069 | -10,3 | 5 576 069 | -10,3 |
| Total | 7 860 968 305 | 6,4 | 7 848 490 305 | 6,4 |

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 **289,33 millions d'euros**.

En outre, on remarquera que **les crédits inscrits sur ce programme ne représentent que 17,1 % de la dépense publique totale** en faveur des personnes handicapées et dépendantes, qui atteint plus de **43 milliards d'euros** en 2005.

1. Les enjeux du programme

a) L'incitation à l'activité professionnelle

Les crédits de l'action n° 2 « incitation à l'activité professionnelle » recouvrent deux types de dépenses :

- le financement des **centres d'aide par le travail (CAT)**, qui mobilise près de 1,25 milliard d'euros : ces crédits devraient permettre de financer 110.311 places, dont 2.500 nouvelles places financées à mi-année ;

- le financement de la **garantie de ressources pour travailleurs handicapés (GRTH)**, qui représente un coût de 980 millions d'euros en 2006, pour un complément annuel moyen 8.986 euros par place en CAT. L'année 2006 devrait être marquée par la finalisation de la réforme de la GRTH, qui devrait, 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.

b) Le financement des ressources d'existence

L'action n° 3 « ressources d'existence » rassemble 5,49 milliards d'euros, soit à elle seule **44,9 % des crédits de la mission**, ce qui correspond au financement de deux dispositifs :

- le **Fonds spécial d'invalidité**, la dotation qui lui accordée en 2006 s'élevant à 304,5 millions d'euros ;

- **l'allocation adulte handicapé (AAH)**, dont le coût atteint près de 5,19 milliards d'euros en 2006, pour environ 798.250 bénéficiaires, contre 797.000 en 2005. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur cette évolution particulièrement faible des bénéficiaires de l'AAH entre 2005 et 2006, qui ne correspond pas à l'évolution constatée au cours des années précédentes.**

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH

| Année | Nombre de bénéficiaires | Evolution (en %) |
|--------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 2000 | 712 500 | 2,7 |
| 2001 | 734 800 | 3,1 |
| 2002 | 752 900 | 2,5 |
| 2003 | 766 400 | 1,8 |
| 2004 | 786 200 | 2,6 |

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

c) Les autres dépenses du programme

Environ 13,82 millions d'euros sont consacrés à l'action n° 1 « évaluation 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.

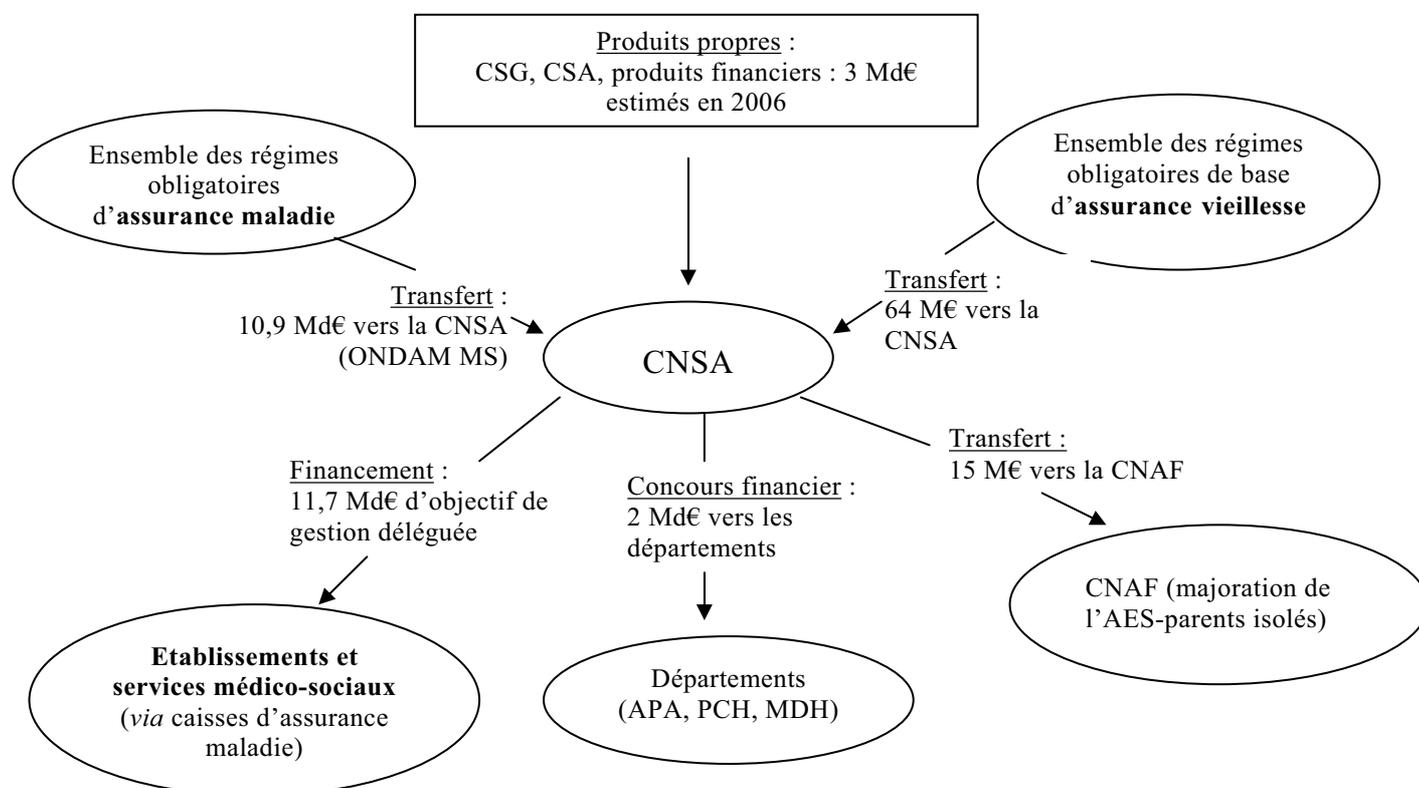
L'action n° 4 « compensation des conséquences du handicap », qui rassemble 91,05 millions d'euros, contribue au financement des instituts nationaux des jeunes sourds et jeunes aveugles (13,05 millions d'euros), ainsi que des services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées (55,7 millions d'euros), les fonds de compensation gérés par les maisons départementales des personnes handicapées (13,94 millions d'euros) et de subventions d'investissement à destination des établissements pour personnes handicapées (5,27 millions d'euros).

L'action n° 5 « personnes âgées » comporte 16,98 millions d'euros, destinés au financement d'associations et 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.

Votre rapporteur spécial observe qu'**une part importante des crédits en faveur de la dépendance passe aujourd'hui par l'action de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui mobilisera en 2006 près de 14 milliards d'euros¹.**

Circuits financiers autour de la CNSA en 2006



Source : commission des comptes de la sécurité sociale

¹ Sur l'action de la CNSA, se reporter au rapport pour avis n° 71 (2005-2006) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

2. Les objectifs et indicateurs

Votre rapporteur spécial regrette que quasiment tous les indicateurs de performance restent à construire. Sous cette réserve, les indicateurs proposés n'appellent pas de remarques particulières et paraissent plutôt satisfaisants.

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

- 1) Les crédits inscrits sur ce programme représentent **17,1 % de la dépense publique totale** en faveur des personnes âgées et handicapées en 2005 (plus de 43 milliards d'euros) ;
- 2) La prévision d'évolution des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) apparaît très faible au regard de l'évolution constatée les années précédentes, ce qui devra être précisément justifié.

E. PROGRAMME 183 : PROTECTION MALADIE

Le programme « Protection maladie » rassemble 607,01 millions d'euros répartis en trois actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

| <i>(en euros)</i> | | | | |
|--|----------------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
| 01 - Accès à la protection maladie complémentaire | 323 533 150 | -51,0 | 323 533 150 | -51,0 |
| 02 - Aide médicale de l'Etat | 233 480 000 | 0,0 | 233 480 000 | 0,0 |
| 03 - Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante | 50 000 000 | * | 50 000 000 | * |
| Total | 607 013 150 | -32,1 | 607 013 150 | -32,1 |

* Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante n'a pas reçu pas de dotation de l'Etat en 2005

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 10,02 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 323,53 millions d'euros, contre 660,58 millions d'euros en 2005. Il faut toutefois préciser que cette dotation ne représente pas l'intégralité de la subvention accordée par l'Etat, puisque 31 millions d'euros sont inscrits sur la mission « Outre-mer ».

Cette évolution peut apparaître trompeuse et doit en partie être relativisée. En effet, l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit l'affectation au fonds de financement de la CMU-C d'une fraction de 1,88 % du produit du droit de consommation sur les tabacs, soit une recette d'environ **177,66 millions d'euros** en 2006, ce qui permet de réduire la subvention de l'Etat. En outre, le fonds devrait bénéficier d'un excédent cumulé de 43 millions d'euros, qui permet également de minorer les besoins. Enfin, il convient de noter que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit l'augmentation du taux de la taxe versée par les organismes complémentaires à ce fonds, ce qui devrait rapporter entre 170 et 205 millions d'euros, ce qui permettrait de réévaluer le forfait de déduction applicable aux

organismes gérant des bénéficiaires de la CMU-C, soit 4,7 millions de personnes¹.

Les données relatives à la situation budgétaire du fonds de financement de la CMU-C

D'après les données communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de la santé et des solidarités, le fonds de financement de la CMU-C disposerait en 2006 de **1.636 millions d'euros de recettes**, ainsi réparties :

- 354 millions d'euros au titre de la dotation de l'Etat ;
- 676 millions d'euros de contribution des organismes complémentaires (incluant le relèvement à 2,5 % du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires) ;
- 390 millions d'euros correspondant au produit de la taxe sur les alcools de plus de 25° ;
- 178 millions d'euros de produit de droits de consommation sur les tabacs ;
- 38 millions d'euros provenant de l'assurance maladie, au titre du financement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé.

Ses dépenses devraient atteindre 1.676 millions d'euros, amenant un résultat pour l'exercice 2006 négatif de 39 millions d'euros et un résultat cumulé de 31 millions d'euros.

Les mesures prévues par l'article 89 du présent projet de loi de finances, devaient permettre de réaliser une économie de 21 millions d'euros et de ramener ainsi les dépenses du fonds à 1.655 millions d'euros en 2006. Dans ce cas, le résultat de l'année s'établirait à - 18 millions d'euros et le résultat cumulé du fonds serait positif à hauteur de 52 millions d'euros. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale devraient toutefois atténuer l'effet de la mesure.

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 2006, 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.

¹ Sur ce point, se reporter au rapport pour avis n° 71 (2005-206) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Evolution des dépenses liées à l'aide médicale de l'Etat

(en euros)

| | Dépenses par trimestre | Evolution sur les quatre derniers trimestres |
|---|-------------------------------|---|
| 1 ^{er} trimestre 2002 (arrêté du 5 août 2002) | 57 711 713,95 | |
| 2 ^{ème} trimestre 2002 (arrêté du 14 août 2002) | 74 321 475,12 | |
| 3 ^{ème} trimestre 2002 (arrêté du 14 novembre 2002) | 151 198 576,98 | |
| 4 ^{ème} trimestre 2002 (arrêté du 20 février 2003) | 94 066 827,75 | 377 298 593,80 |
| 1 ^{er} trimestre 2003 (arrêté du 5 mai 2003) | 118 830 839,91 | 438 417 719,76 |
| 2 ^{ème} trimestre 2003 (arrêté du 6 août 2003) | 122 038 397,31 | 486 134 641,95 |
| 3 ^{ème} trimestre 2003 (arrêté du 4 novembre 2003) | 154 095 961,01 | 489 032 025,98 |
| 4 ^{ème} trimestre 2003 (arrêté du 12 février 2004) | 110 504 621,27 | 505 469 819,50 |
| 1 ^{er} trimestre 2004 (arrêté du 4 juin 2004) | 129 213 199,40 | 515 852 178,99 |
| 2 ^{ème} trimestre 2004 (arrêté du 9 août 2004) | 105 587 204,23 | 499 400 985,91 |
| 3 ^{ème} trimestre 2004 (arrêté du 12 novembre 2004) | 92 598 294,42 | 437 903 319,32 |
| 4 ^{ème} trimestre 2004 (arrêté du 10 février 2005) | 95 094 716,86 | 422 493 414,91 |
| 1 ^{er} trimestre 2005 (arrêté du 17 juin 2005) | 89 945 395,21 | 383 225 610,72 |
| 2 ^{ème} trimestre 2005 (arrêté du 1 ^{er} août 2005) | 82 676 108,44 | 360 314 514,93 |

Source : agence comptable de la CNAMTS

On dénombrait 170.184 bénéficiaires de l'AME fin juin 2005. Le tableau suivant retrace l'évolution des bénéficiaires de l'AME :

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

| Situation en fin de trimestre | Bénéficiaires | Dont ayants droit | Entrants du trimestre | Sortants du trimestre |
|---------------------------------|---------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 ^{er} trimestre 2002 | 153 314 | 36 700 | 18 790 | n. d. |
| 2 ^{ème} trimestre 2002 | 165 480 | 38 792 | 16 127 | n. d. |
| 3 ^{ème} trimestre 2002 | 176 302 | 41 559 | 16 140 | n. d. |
| 4 ^{ème} trimestre 2002 | 145 394 | 34 129 | 19 425 | n. d. |
| 1 ^{er} trimestre 2003 | 167 403 | 40 199 | 33 736 | n. d. |
| 2 ^{ème} trimestre 2003 | 152 010 | 35 725 | 17 564 | n. d. |
| 3 ^{ème} trimestre 2003 | 164 569 | 39 650 | 23 670 | n. d. |
| 4 ^{ème} trimestre 2003 | 170 316 | 42 557 | 23 465 | n. d. |
| 1 ^{er} trimestre 2004 | 163 763 | 41 918 | 18 937 | n. d. |
| 2 ^{ème} trimestre 2004 | 155 719 | 40 975 | 16 874 | n. d. |
| 3 ^{ème} trimestre 2004 | 152 342 | 41 066 | 19 019 | 29 557 |
| 4 ^{ème} trimestre 2004 | 146 297 | 40 533 | 19 009 | 30 757 |
| 1 ^{er} trimestre 2005 | 158 600 | 43 473 | 23 477 | 22 078 |
| 2 ^{ème} trimestre 2005 | 170 184 | 45 668 | 22 526 | 22 600 |

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 atteindraient 390 millions d'euros fin 2004 au titre de l'AME et pourraient s'élever à 571 millions d'euros fin 2005.

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.

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

Une contribution de 50 millions d'euros de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) est inscrite 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 | Total |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Contribution de la branche AT-MP | 438,3 | 180 | 190 | 100 | 200 | 315 | 1 423,3 |
| Contribution de l'Etat | * | 38 | 40 | 52 | 0 | 50 | 180 |
| Dotations | 438,3 | 218 | 230 | 152 | 200 | 365 | 1 603,3 |
| Dotations cumulées | 138,3 | 656,3 | 886,3 | 1 038,3 | 1 238,3 | 1 603,3 | |
| Dépenses | 0 | 14,1 | 176,7 | 462 | 445 | 505 | 1 602,8 |

Source: réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis

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

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

Dès lors, votre rapporteur spécial ne peut qu'inciter le ministère à les compléter le plus rapidement possible.

¹ Pour une analyse détaillée des mesures en faveur des victimes de l'amiante, se reporter au rapport pour avis n° 71 (2005-2006) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

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

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

1) En dépit de la diminution importante de la subvention d'équilibre accordée par l'Etat, le fonds de financement de la CMU-C devrait bénéficier en 2006 d'un solde cumulé positif. En revanche, son solde au titre de l'exercice 2006 serait négatif ;

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**. Si, compte tenu du solde cumulé positif du fonds de financement de la CMU-C, des marges de manœuvre existent pour redéployer des crédits, elles ne seront probablement pas suffisantes pour satisfaire l'intégralité des besoins, et ce d'autant plus que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale se sont notablement accrues au titre de ce dispositif ;

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 : 27,44 millions d'euros, répartis en cinq actions, comme le montre le tableau qui suit :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

| Action | Autorisations d'engagement | <i>(en euros)</i> | | |
|---|----------------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| | | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
| 01 - Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision | 881 164 | 0,0 | 881 164 | 0,0 |
| 02 - Egalité professionnelle | 5 000 294 | 0,0 | 5 000 294 | 0,0 |
| 03 - Egalité en droit et en dignité | 10 915 221 | -0,1 | 10 915 221 | -0,1 |
| 04 - Articulation des temps de vie | 203 321 | 0,0 | 203 321 | 0,0 |
| 05 - Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes | 10 442 180 | 5,8 | 10 442 180 | 5,8 |
| Total | 27 442 180 | 2,1 | 27 442 180 | 2,1 |

Il devrait également recevoir 249.039 euros par voie de fonds de concours et bénéficier d'une contribution de 287.694 euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

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 (204 ETPT, pour un montant de 10,44 millions d'euros), ce qui doit être salué.

b) Les autres éléments stables du programme

Les dépenses d'intervention prévues pour 2006 correspondent à la reconduction des moyens prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2005.

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 un million d'euros en 2005, auxquels il convient d'ajouter des gels rendant 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), le Collectif féministe contre le viol ou le Mouvement français pour le planning familial.

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 – six contrats d'égalité professionnelle en 2004 pour 101 bénéficiaires et 19 contrats pour la mixité des emplois ayant bénéficié à 74 personnes, ce qui incite à s'interroger sur leur pertinence.**

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).

Deux indicateurs apparaissent satisfaisants : le taux de réponses des permanences téléphoniques nationales, qui montre que certaines associations doivent accomplir des progrès considérables, et l'indicateur relatif au coût des centres d'information sur les droits des femmes, même s'il reste à construire et à renseigner.

**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.

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 1,07 milliard d'euros répartis en six actions, comme le montre le tableau qui suit :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2006/2005 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2006/2005 (en %) |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| 01 - Etat-major de l'administration sanitaire et sociale | 64 720 252 | 44,7 | 64 720 252 | 39,7 |
| 02 - Statistiques, études et recherche | 41 175 002 | 53,6 | 40 295 002 | 77,4 |
| 03 - Gestion des politiques sociales | 251 890 049 | 2,1 | 251 890 049 | 2,1 |
| 04 - Gestion des politiques sanitaires | 288 868 598 | 29,9 | 288 868 598 | 29,9 |
| 05 - Pilotage de la sécurité sociale | 42 655 242 | 24,3 | 42 655 242 | 24,3 |
| 06 - Soutien de l'administration sanitaire et sociale | 383 408 259 | -9,4 | 377 233 654 | -11,1 |
| Total | 1 072 717 402 | 5,5 | 1 065 662 797 | 4,9 |

Ce programme devrait bénéficier de 1,66 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 67,53 millions d'euros, soit seulement 6,3 % 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, 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 ».

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)).

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 arguments viennent appuyer ce constat :

- d'une part, notre collègue Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial des crédits de la santé, a eu confirmation que les responsables de deux des trois programmes de la mission « Santé » demandaient le rattachement des crédits de personnel aux programmes de politiques, estimant que ceci serait plus efficace ;

- d'autre part, deux programmes de cette mission englobent des personnels d'administration centrale nécessaires au pilotage de ces politiques : le programme « Accueil des étrangers et intégration » contient 66 ETPT et le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » 204 ETPT.

Dès lors, votre rapporteur spécial souhaite vivement que le ministère de la santé et de la protection sociale 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 **15.191 ETPT**, dont 14.921 relèvent du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

La ventilation analytique présentée dans le bleu budgétaire fait apparaître que 594 ETPT se rattachent à l'état-major de l'administration sanitaire et sociale, 396 aux statistiques, études et recherches, 802 au pilotage de la sécurité sociale et 2.730 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 » (5.286 ETPT). Ces derniers personnels relèvent en fait des missions « Santé » et « Sécurité sanitaire ».

Les dépenses de personnel s'élèvent, au total, à 770,42 millions d'euros, ce qui représente 72,3 % des crédits du programme.

c) Les autres éléments notables du programme

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

- 24,6 millions d'euros sont consacrés à des dépenses d'informatique ;
- le ministère de la santé et des solidarités met en place un intéressant programme de cessions immobilières, qui devrait se traduire par des recettes de 30 millions d'euros ;

- l'Ecole nationale de la santé publique recevra, comme en 2005, une subvention de 11,4 millions d'euros, pour un budget total de 49,5 millions d'euros en fonctionnement et 8 millions d'euros en investissement ;

- les crédits relatifs au défenseur des enfants sont inscrits sur ce programme, alors qu'il semblerait logique qu'ils relèvent de l'action « protection des enfants et des familles » du programme « actions en faveur des familles vulnérables ».

2. Les objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs associés au programme « conception et soutien des politiques sanitaires et sociales » apparaissent dans l'ensemble bons, mais ne sont pour la plupart pas remplis cette année.

Votre rapporteur spécial est toutefois 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.

**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 67,53 millions d'euros, soit seulement 6,3 % 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 devront être placés au sein des programmes sectoriels ;

3) Il semblerait logique que les crédits relatifs au défenseur des enfants soient inscrits sur l'action « protection des enfants et des familles » du programme « actions en faveur des familles vulnérables », au lieu de figurer sur ce programme.

EXAMEN DES ARTICLES 88 ET 89 RATTACHÉS

ARTICLE 88

Création de l'allocation temporaire d'attente, en substitution de l'allocation d'insertion

Commentaire : le présent article vise à substituer à l'actuelle allocation d'insertion une allocation temporaire d'attente.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 1984, l'allocation d'insertion vise à assurer un revenu à des personnes qui n'ont pas accès au marché du travail ou qui éprouvent des difficultés particulières, comme les détenus libérés ou les demandeurs d'asile. Elle est versée par les ASSEDIC pendant douze mois, sur des crédits du Fonds de solidarité.

Les demandeurs d'asile doivent remplir plusieurs conditions pour pouvoir prétendre à cette allocation d'insertion : une demande d'asile recevable doit avoir été déposée auprès de l'OFPRA ; ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi dans un délai d'un an après le dépôt de la demande d'asile ; l'allocation est attribuée à la condition de disposer de ressources inférieures à 887,40 euros pour une personne seule et de 1.774,80 euros pour un couple.

Le montant de l'allocation pleine est, au 1^{er} janvier 2005, de 295 euros par mois pour une personne seule. Un couple peut percevoir deux allocations à taux plein sous conditions de ressources. Les enfants peuvent toucher l'allocation d'insertion sous certaines conditions. Aucune condition d'âge n'est fixée précisément, mais le seuil implicite est celui de 16 ans, âge limite de la scolarité obligatoire. Au-delà, un jeune qui poursuit une formation assimilée à une formation initiale ne pourra pas percevoir l'allocation d'insertion, mais il la touchera éventuellement si la formation qu'il suit est considérée comme une insertion professionnelle.

En 2004, 49.000 bénéficiaires de l'allocation d'insertion ont été enregistrés, dont 41.258 demandeurs d'asile, lesquels ont donc représenté 86 % de l'ensemble des bénéficiaires, contre 84,2 % en 2003. La loi de finances initiale pour 2005 prévoit 48.315 bénéficiaires, dont 40.680 demandeurs d'asile, pour un coût total de 180 millions d'euros, dont 152 millions d'euros au titre des demandeurs d'asile.

Le coût de cette allocation s'est accru du fait de l'unification des procédures d'asile opérée par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. En effet, l'unification du traitement des demandes d'asile conventionnel et des demandes d'asile territorial a conduit à accorder l'allocation d'insertion aux demandeurs d'asile territorial, qui ne pouvaient y prétendre auparavant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à remplacer l'actuelle allocation d'insertion par une allocation temporaire d'attente.

Le I du présent article propose ainsi de remplacer l'article L. 351-9 du code de la sécurité sociale, qui régit l'allocation d'insertion, par six nouveaux articles décrivant les règles relatives à la nouvelle allocation temporaire d'attente :

- cette allocation serait 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 charge étant financée à partir de la mission « Travail » (30,61 millions d'euros en 2006) ;

- **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. Le présent article détaille les mesures pratiques relatives aux offres de prise en charge ;

- cette allocation sera **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 prendra fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande ;

- **son montant sera fixé par décret et révisé, le cas échéant, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix hors tabac** prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.

Le II du présent article apporte des modifications de coordination.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue députée Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements de nature rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations communiquées votre rapporteur spécial par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, cette réforme a pour objet de permettre la transposition de la directive 2003/9/CE relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

Outre le fait que l'allocation temporaire d'attente sera gérée par l'UNEDIC et non par le fonds de solidarité, il faut retenir des dispositions précédemment présentées **trois éléments majeurs** :

- l'allocation temporaire d'attente sera versée pendant toute la durée d'instruction de la demande d'asile, y compris en cas de recours devant la Commission des recours de réfugiés (et y compris pour les bénéficiaires de protection temporaire et subsidiaire) ;

- elle sera supprimée pour les personnes qui se sont vues reconnaître la qualité de réfugié, qui bénéficieront du RMI ;

- elle ne sera plus versée en cas de refus d'une proposition de prise en charge dans un centre d'hébergement au titre de l'aide sociale.

Cette mesure constitue un élément d'une réforme d'ensemble du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile qui comprend également l'accélération des procédures de traitement des données de demande d'asile, le pilotage du dispositif du d'hébergement d'urgence par les préfets de région et l'ouverture de places supplémentaires d'hébergement dans les CADA (2.000 places nouvelles en 2006, au lieu des 1.000 prévues dans le plan de cohésion sociale).

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 89

Financement de la couverture maladie universelle complémentaire

Commentaire : le présent article vise à préciser, pour la détermination du droit à bénéficier de la couverture maladie universelle, les règles applicables pour la prise en compte des aides personnelles au logement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale précise les règles relatives à la détermination des ressources prises en compte pour l'ouverture du droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Il dispose ainsi que l'ensemble des ressources du foyer est pris en compte pour la détermination du droit à la protection complémentaire en matière de santé, après déduction des charges consécutives aux versements des pensions et obligations alimentaires, à l'exception de certaines prestations à objet spécialisé et de tout ou partie des rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues.

Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste de ces prestations et rémunérations, les périodes de référence pour l'appréciation des ressources prises en compte ainsi que les modalités particulières de détermination des ressources provenant d'une activité non salariée.

Ensuite, **il précise que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ont droit à la protection complémentaire en matière de santé.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à compléter le premier alinéa de l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale, afin de préciser que les aides personnelles au logement sont prises en compte conformément aux dispositions de l'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles et des textes pris pour leur application, **ce qui revient à aligner le régime applicable à la CMU-C sur celui applicable pour le revenu minimum d'insertion (RMI).**

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

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

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

Le tableau suivant retrace les effets de ces différences :

Comparaison des forfaits logement (FL) applicables pour le RMI et la CMU complémentaire en 2004

(en euros)

| Montant | FL CMU-C | FL RMI propriétaires et occupants à titre gratuit |
|----------------------|---|---|
| 1 personne | 12 % du RMI 1 personne = 50,15 euros | 12 % du RMI 1 personne = 50,15 euros |
| 2 personnes | 14 % du RMI 2 personnes = 87,75 euros | 16 % du RMI 2 personnes = 100,29 euros |
| Au moins 3 personnes | 14 % du RMI 3 personnes = 105,31 euros | 16,5 % du RMI 3 personnes = 124,11 euros |

Source : ministère de la santé et des solidarités

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exposé des motifs du présent article indique que, dans la mesure où tous les bénéficiaires du RMI ont droit à la CMU-C, il convient d'aligner le régime applicable pour la CMU-C sur celui applicable pour le RMI.

Cette mesure devait permettre de réaliser une économie de 21 millions d'euros, mais la modification apportée par l'Assemblée nationale devrait réduire sensiblement le rendement de la mesure. En effet, d'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de la santé et des solidarités, le texte initial entraînait la sortie de 67.000 personnes du dispositif de la CMU-C, ce qui ne sera pas le cas avec le dispositif tel qu'il résulte des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale.

Le dispositif proposé par le présent article appelle trois remarques :

- cette mesure paraît être du domaine **réglementaire**, et non du domaine législatif ;

- les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de la santé et des solidarités font apparaître que **la mesure ne pourra être mise en place immédiatement** : en effet, à la différence des caisses d'allocations familiales (CAF), les caisses d'assurance maladie n'ont pas connaissance du nombre de personnes retenues au titre des aides au logement dans la mesure où elles ne gèrent pas ce dispositif (à l'exception des caisses de mutualité sociale agricole). Le ministère indique que « *la mise en œuvre d'un alignement complet sur le RMI supposerait donc la mise en place d'échanges d'informations systématiques avec les CAF portant sur le nombre de personnes prises en compte au titre de l'aide au logement, qui nécessiterait un délai important de mise en œuvre, retardant notablement la sortie du décret d'application de cette mesure* » ;

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

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

A l'initiative du gouvernement et afin de gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues, l'Assemblée nationale a **réduit de 57.515.305 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 :

- 5.370.299 euros sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » ;
- 2.949.837 euros sur le programme « Accueil des étrangers et intégration » ;
- 5.860.082 euros sur le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » ;
- 41.701.694 euros sur le programme « Handicap et dépendance » ;
- 95.481 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ;
- 1.537.912 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré de 300.000 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 » ;
- 100.000 euros supplémentaires ont été inscrits sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », 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 **3.180.800 euros**, ainsi répartis :

- 16.900 euros sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », action 01, « prévention de l'exclusion », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 1.358.500 euros sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », action 02, « actions en faveur des plus vulnérables », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 63.500 euros sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », action 03, « conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 8.000 euros sur le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », action 04, « rapatriés », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

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

- 361.000 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 » ;

- 28.500 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 » ;

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

- 71.400 euros sur le programme « Handicap et dépendance », action 04 « compensation des conséquences du handicap », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

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

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

- 3.000 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 01 « accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 1.500 euros sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », action 02 « égalité professionnelle », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 71.500 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 ».

Le solde de ces modifications est donc négatif à hauteur de 54.034.505 euros :

- le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » est réduit de 3.823.399 euros ;

- le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » est réduit de 2.496.337 euros ;

- le programme « Handicap et dépendance » est réduit de 40.686.794 euros ;

- le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est réduit de 19.481 euros ;

- le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est réduit de 1.537.912 euros.

II. MODIFICATIONS DES ARTICLES RATTACHÉS

A l'initiative de notre collègue députée Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements de nature rédactionnelle à l'article 88, relatif à la création d'une allocation temporaire d'attente, en substitution de l'actuelle allocation d'insertion.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à préciser l'application de l'article 89. Cet article vise à aligner le mode de prise en compte des aides personnelles au logement dans la détermination du droit à bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire sur celui adopté dans le cadre de la détermination de l'éligibilité au revenu minimum d'insertion.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 23 novembre 2005, 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 des articles 88 et 89 rattachés.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué 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 ces crédits, d'un montant total de 12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,22 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), étaient répartis en sept programmes d'importance inégale, puisque le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » comprenait 27,4 millions d'euros, soit 0,2 % des crédits de la mission, alors que le programme « Handicap et dépendance » mobilisait 7,85 milliards d'euros, soit 64,2 % des crédits de la mission. Il a précisé que ces crédits ne donnaient toutefois pas une vision exhaustive de la mission, puisque celle ci devrait recevoir près de 18,1 millions d'euros de crédits par voie de fonds de concours. Il a également observé que les dépenses fiscales qui contribuaient, à titre principal, aux actions menées dans le cadre de cette mission étaient très importantes, puisqu'elles s'élevaient à 9,5 milliards d'euros.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a rappelé que la commission s'était prononcée, dès l'origine, contre le programme support de cette mission, qui rassemble des crédits de personnel de programmes relevant de trois missions : « Solidarité et intégration », « Santé » et « Sécurité sanitaire ». Il a précisé que, s'il était probablement difficile de répartir les personnels des services déconcentrés au sein des programmes sectoriels, il n'en allait pas de même s'agissant des moyens des administrations centrales. Il a donc souhaité que le ministère de la santé et des solidarités reconsidère le choix qui avait été opéré.

Il a précisé que le plafond d'emplois autorisés dans le cadre de cette mission s'élevait à 15.191 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et que, sur ce total, 5.286 ETPT, soit près du tiers, devraient relever des programmes de la mission « Santé » et du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ».

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite noté que les gestionnaires disposaient de peu de marges de manœuvre. En effet, il a relevé 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 droits des personnes concernées.

D'autre part, il a indiqué que plusieurs dépenses faisaient l'objet de sous-évaluations récurrentes, qui préemptaient les marges de manœuvre des gestionnaires, et a observé que le projet de budget pour 2006 ne dérogeait pas à cette « tradition », ce qui soulevait un réel problème de sincérité budgétaire.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a notamment relevé que la dotation inscrite pour faire face aux dépenses liées à l'aide médicale de l'Etat était une nouvelle fois maintenue pour un montant de 233,5 millions d'euros, alors que les dépenses sur les quatre derniers trimestres s'élevaient à 360 millions d'euros. Il a précisé que, si l'on observait une décroissance de ces dépenses, la dotation inscrite apparaissait insuffisante. Il a observé que la sécurité sociale « faisait les frais » de cette sous-évaluation, puisque les dettes de l'Etat à son égard s'élevaient à 390 millions d'euros fin 2004, pour ce seul poste de dépenses.

Il a relevé que les prévisions d'évolution du nombre des bénéficiaires de certaines prestations, comme l'AAH ou l'API, lui paraissaient également très « volontaristes », particulièrement dans le cas de l'API, puisqu'un recul très sensible du nombre d'allocataires était envisagé du fait de la montée en puissance du plan de cohésion sociale et des ordonnances pour l'emploi.

Il a ajouté que les dépenses relatives à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile paraissaient également insuffisamment dotées et a souligné qu'elles faisaient régulièrement l'objet d'ouvertures en cours d'année par le biais de décrets d'avances.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite souhaité attirer l'attention sur quelques autres points notables de cette mission. Il a indiqué que les dépenses en faveur des rapatriés augmenteraient de manière assez sensible en 2006 et s'élèveraient à 177 millions d'euros, ce qui traduisait l'effort réalisé dans le cadre de l'application de la loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Il a toutefois précisé que les crédits inscrits au titre de l'allocation de reconnaissance paraissaient insuffisants, ce qui laissait supposer des redéploiements en cours de gestion.

Il a relevé que des crédits importants seraient consacrés au financement des centres d'accueil par le travail (CAT), ce qui permettrait, notamment, de financer 2.500 nouvelles places à mi-année. Il a ajouté que les crédits inscrits sur le programme « Handicap et dépendance » ne représentaient que 17 % de la dépense publique totale en faveur des personnes handicapées et dépendantes, dépense qui atteignait 43 milliards d'euros en 2005.

Il a ensuite observé que la dotation de l'Etat au fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire diminuerait très nettement en 2006, car ce fonds recevrait désormais une partie du produit du droit de consommation sur les tabacs. Il a fait valoir que ce fonds disposait de réserves et a précisé que son solde, au titre de l'exercice 2006, serait négatif,

mais que son solde cumulé devrait être positif et compris entre 31 et 52 millions d'euros.

Puis il a relevé que le ministère de la santé et des solidarités mettait en place un programme de cessions immobilières, qui devrait rapporter une trentaine de millions d'euros.

Enfin, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a observé que de nombreux indicateurs de performance restaient à compléter. Il s'est interrogé sur la manière d'apprécier la performance de certains programmes ou actions qui reposaient largement sur l'attribution de subventions à des associations, comme le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ou l'action menée par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention, qui avait permis de relever un certain nombre de sous-estimations de dépenses.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a partagé l'analyse du rapporteur spécial concernant l'analyse de la performance des crédits destinés à subventionner les associations. Il a souhaité savoir si les réponses apportées au questionnaire budgétaire s'étaient révélées satisfaisantes et s'est interrogé sur la mise en œuvre des mesures de régulation de la dépense liée au dispositif de l'aide médicale de l'Etat.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que les réponses au questionnaire budgétaire lui étaient parvenues tardivement et a précisé que le décret instituant un ticket modérateur pour l'aide médicale de l'Etat n'était pas encore paru.

M. François Trucy a souligné, de façon générale, les difficultés rencontrées par les rapporteurs spéciaux pour obtenir des réponses à leur questionnaire budgétaire et a souhaité obtenir des précisions quant aux crédits consacrés aux rapatriés.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué qu'un effort tout particulier serait réalisé en 2006 en faveur des rapatriés, puisque 177 millions d'euros seraient consacrés à cette action, mais a souligné que ces crédits ne répareraient jamais le caractère tardif de la reconnaissance qui leur est accordée.

M. Alain Lambert a très vivement regretté les retards pris dans l'application des mesures votées par le Parlement s'agissant de la maîtrise de l'aide médicale de l'Etat et les sous-évaluations récurrentes de ce poste de dépenses.

M. Michel Mercier a relevé que les dépenses liées à l'API et à l'AAH étaient également sous-évaluées.

M. Michel Moreigne s'est associé à ces propos et a relevé la diminution de l'effort consacré aux personnes âgées. Il a regretté la complexité induite par la mise en place de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

M. Michel Mercier a indiqué que la commission devrait s'intéresser à la CNSA et a souligné que celle-ci ne finançait que 32 % de l'allocation personnalisée d'autonomie, ce qui rejaillissait inévitablement sur les budgets des départements.

M. Eric Doligé a approuvé cette proposition et a noté le poids important des associations de personnes âgées et de personnes handicapées dans les décisions prises par cette caisse, alors que le point de vue des élus était, lui, peu pris en compte.

M. Gérard Longuet s'est déclaré très surpris quant à l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'API et de l'AAH retenue dans le cadre de la justification au premier euro.

M. Jean Arthuis, président, a regretté que cette mission fasse l'objet d'aussi nombreuses sous-évaluations en loi de finances initiale et a souhaité que la commission profite de l'examen de ces crédits en séance publique pour attirer l'attention du gouvernement sur ce point.

M. Adrien Gouteyron a également regretté ces sous-évaluations récurrentes et s'est prononcé en faveur d'une mission de contrôle portant sur la CNSA.

Sous ces réserves, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2006** et, à l'invitation de son rapporteur spécial, **a décidé de réserver sa position sur les articles 88 et 89 rattachés à cette mission.**

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité et intégration » tels qu'amendés à l'Assemblée nationale. Puis elle a décidé de réserver son vote sur l'article 88 relatif à la création d'une allocation temporaire d'attente tel qu'amendé à l'Assemblée nationale, ainsi que sur l'article 89 relatif au mode de prise en compte des aides personnelles au logement dans la détermination du droit à bénéficier de la CMU complémentaire, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.