

N° 1110

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 4

**AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ**

**SOLIDARITÉ**

Rapporteur spécial : Mme MARIE-ANNE MONTCHAMP

Député

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2002 ET 2003 : UNE EXECUTION RESPONSABLE SUR FOND DE PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE</b> .....	13
<b>I.- 2002 : LE COUTEUX APUREMENT DES DETTES SOCIALES</b> .....	13
A.- UNE GESTION MOUVEMENTEE .....	13
1.- Le contexte d'une année électorale.....	13
2.- Les crédits votés ont été abondés de 26 % en gestion .....	14
B.- L'EXECUTION PAR AGREGAT DEMANDERAIT A ETRE AFFINEE.....	16
<b>II.- 2003 : TENSION SUR LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT</b> .....	17
A.- UNE EXECUTION TENDUE .....	17
B.- LA SITUATION PARTICULIERE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT .....	18
<b>III.- DES EFFORTS MERITOIRES MAIS PERFECTIBLES POUR PREPARER L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE</b> .....	19
A.- L'ARCHITECTURE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE, MAIS ACHOPPE SUR LES « FONCTIONS SUPPORT » ET LES « SERVICES POLYVALENTS » .....	19
B.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE NE SONT PAS ENCORE DEFINIS.....	22
<b>CHAPITRE II : LE VOLONTARISME D'UNE POLITIQUE RENOUVELEE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION</b> .....	23
<b>I.- DECENTRALISATION DU RMI ET CREATION DU RMA</b> .....	23
A.- BILAN DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI ET DU COUT DE L'ALLOCATION POUR LE BUDGET DE L'ETAT .....	23
1.- Le nombre d'allocataires a recommencé à augmenter .....	23
2.- Le coût global de l'allocation est fluctuant .....	24
a) <i>Les dépenses d'allocation de l'État sont corrélées à la conjoncture</i> .....	24
b) <i>Les autres dépenses de l'État équivalent au quart de l'allocation</i> .....	24
c) <i>Les crédits départementaux d'insertion sont inégalement consommés</i> .....	24

B.– LE TRANSFERT DU RMI AUX DEPARTEMENTS SERA EFFECTIF EN 2004 .....	25
1.– Les modalités du transfert sont fixées par la loi .....	25
2.– Les interrogations sur l'évolution future du dispositif sont légitimes .....	26
C.– LA CREATION DU RMA DONNE TOUT SON SENS A L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ..	27
1.– Les résultats décevants du volet « insertion » du RMI .....	27
2.– Le RMA, un contrat de travail prometteur.....	28
<b>II.– UNE REFLEXION A MENER SUR L'AIDE MEDICALE DE L'ETAT .....</b>	<b>30</b>
A.– LES DEPENSES DE L'AME CROISSENT DANS DES PROPORTIONS ALARMANTES..	30
1.– L'aide médicale de l'État, un dispositif résiduel... ..	30
<i>a) L'essentiel de l'AME est géré par l'assurance maladie.....</i>	<i>30</i>
<i>b) L'aide médicale par décision du ministre est exceptionnelle.....</i>	<i>30</i>
<i>c) La prise en charge des évacuations sanitaires de Mayotte vers la Réunion devrait décroître.....</i>	<i>30</i>
2.– ... dont le coût semble échapper à tout contrôle .....	31
<i>a) En 2002, l'apurement des importantes dettes accumulées.....</i>	<i>31</i>
<i>b) En 2003, une sous-dotation toujours aussi manifeste .....</i>	<i>31</i>
B.– UNE REMISE A PLAT DE LA PRESTATION EST NECESSAIRE .....	31
1.– Les mesures d'urgence envisagées par le Gouvernement.....	31
<i>a) Les causes de l'augmentation des dépenses sont multiples.....</i>	<i>31</i>
<i>b) Les dettes, importantes, ont été incomplètement apurées .....</i>	<i>32</i>
<i>c) Le Gouvernement a défini des orientations pour 2004 et des mesures pour maîtriser la dépense.....</i>	<i>32</i>
2.– ... ne paraissent pas à la hauteur de l'enjeu.....	33
<b>III.– DANS LE CADRE D'UN NOUVEAU PLAN NATIONAL, DES SOLUTIONS DIVERSIFIEES D'HEBERGEMENT SOCIAL .....</b>	<b>34</b>
A.– LE PLAN NATIONAL DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ET L'EXCLUSION A ETE PRESENTE LE 25 MARS 2003 .....	34
B.– LES BESOINS EN HEBERGEMENT SOCIAL NE CESSENT DE CROITRE .....	36
1.– Une pause dans les créations de places de CHRS .....	36
<i>a) Des crédits de fonctionnement rebasés, l'investissement en panne .....</i>	<i>36</i>
<i>b) Un manque d'indicateurs chiffrés préoccupant dans la perspective de l'application de la loi organique.....</i>	<i>39</i>
2.– Un développement encourageant des maisons-relais .....	40
3.– Des tensions toujours fortes sur l'accueil d'urgence.....	41
<i>a) Les demandes croissantes d'asile conventionnel et d'asile territorial.....</i>	<i>41</i>
<i>b) L'insuffisance du dispositif national d'accueil .....</i>	<i>41</i>

c) <i>La suppression de l'allocation d'attente permise par l'accès plus rapide à l'allocation d'insertion</i> .....	44
C.– LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EVOLUENT PEU .....	44
1.– Les actions nationales sont globalement reconduites .....	44
2.– Les actions locales sont marquées par certains transferts .....	45
<b>IV.– LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE L'INTEGRATION</b> .....	47
A.– LES INTERVENTIONS DIRECTES DU MINISTERE SONT RESIDUELLES .....	47
B.– LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS MAINTIEN SES INTERVENTIONS .....	49
C.– L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES ET LA FUTURE AGENCE DE L'IMMIGRATION .....	51
D.– LES AUTRES ORGANISMES ASSOCIES A LA POLITIQUE D'INTEGRATION .....	53
1.– Le Haut Conseil à l'intégration a été réinstallé en 2002 .....	53
2.– La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées a vu sa mission prolongée .....	53
3.– Le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations préfigure une autorité indépendante couvrant l'ensemble des discriminations .....	53
4.– L'Agence pour le développement des relations interculturelles a profondément réorienté son activité .....	54
<b>CHAPITRE III : LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL SOUS LE SIGNE D'UN EFFORT NECESSAIRE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES</b> .....	55
<b>I.– LE SOUTIEN AUX PERSONNES AGEES : DES MESURES IMMEDIATES, UN PLAN AMBITIEUX EN PREPARATION</b> .....	55
A.– LA PREPARATION DU PLAN « VIEILLISSEMENT ET SOLIDARITES » .....	55
B.– DES CREDITS D'URGENCE DE L'ASSURANCE MALADIE, DES CREDITS D'ETAT CONFORTES .....	57
1.– Un plan d'urgence pour répondre aux besoins .....	57
2.– Des moyens budgétaires privilégiant l'action locale .....	57
a) <i>La poursuite des actions nationales</i> .....	57
b) <i>Le déploiement local de la coordination gérontologique</i> .....	58
C.– LE SAUVETAGE DE L'ALLOCATION PERSONNALISEE D'AUTONOMIE .....	60
1.– Un dispositif récent dont le calibrage a dû être revu en 2003 .....	60
2.– Une situation maîtrisée grâce à un effort partagé .....	62
D.– DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT EN HAUSSE DE PRES DE 50 % POUR L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES .....	64
1.– La réforme de la tarification des établissements médico-sociaux est toujours en chantier .....	65
2.– Les statistiques sur les unités et centres de soins de longue durée datent de 1996 .....	66

3.– La transformation juridique des hospices reste à achever.....	67
4.– La consommation des subventions d'investissement ne s'est pas améliorée en 2003.....	67
<b>E.– L'AJUSTEMENT DES MOYENS COMPLEMENTAIRES.....</b>	<b>68</b>
1.– Les dépenses fiscales sont stabilisées.....	68
2.– Les dépenses d'allocations diminuent globalement au rythme du nombre de bénéficiaires.....	68
<i>a) Les allocations simple, supplémentaire et différentielle suppléent les régimes de sécurité sociale.....</i>	<i>68</i>
<i>b) L'article « Aide sociale » demeure non ventilé.....</i>	<i>70</i>
<b>II.– LA RELANCE DE LA POLITIQUE D'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES.....</b>	<b>71</b>
<b>A.– L'IMPORTANCE DE LA PROMOTION DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>71</b>
1.– Le travail des femmes, un atout pour l'activité économique.....	71
2.– Le ministère a su trouver la démarche appropriée.....	72
<b>B.– DES CREDITS QUI JUSTIFIENT LA CREATION D'UN PROGRAMME SPECIFIQUE AU SENS DE LA LOI ORGANIQUE.....</b>	<b>73</b>
1.– Les crédits d'État sont complétés par des fonds régionaux et européens.....	73
2.– La loi organique devrait conduire à la création d'un programme spécifique et d'un outil de coordination interministérielle.....	74
<b>III.– DES MOYENS EN HAUSSE ET UNE PROCHAINE DECENTRALISATION DE LA FORMATION EN TRAVAIL SOCIAL.....</b>	<b>75</b>
<b>A.– FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX : DES CREDITS DELEGUES EN FORTE HAUSSE ET DES MOYENS NOUVEAUX POUR 2004.....</b>	<b>75</b>
<b>B.– LES BOURSES POUR TRAVAILLEURS SOCIAUX ONT ETE MISES A NIVEAU, ET LE TRANSFERT AUX REGIONS EST PROCHE.....</b>	<b>78</b>
1.– Des moyens en hausse.....	78
2.– Le bilan d'étape du nouveau régime de bourses.....	78
3.– La stabilité des rémunérations accordées aux stagiaires.....	79
4.– La perspective de la décentralisation.....	79
<b>C.– UNE CONSOMMATION CRITIQUABLE DES CREDITS D'EQUIPEMENT.....</b>	<b>79</b>
<b>IV.– L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE POUR LES RAPATRIES SERA REVALORISEE.....</b>	<b>80</b>
<b>A.– DES MOYENS DIVERSIFIES DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN.....</b>	<b>80</b>
<b>B.– UNE STRUCTURE PERENNE DE PILOTAGE.....</b>	<b>81</b>
<b>V.– LE SOUTIEN A L'ECONOMIE SOLIDAIRE A ETE REEVALUE.....</b>	<b>82</b>
<b>VI.– LE SOUTIEN A LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER EST MAINTENU.....</b>	<b>83</b>

<b>CHAPITRE IV : UNE GESTION DES SERVICES COMMUNS CONFORME AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU GOUVERNEMENT</b> .....	85
<b>I.- LA MODERATION DES DEPENSES DE PERSONNEL N'EMPECHE PAS L'AMELIORATION DES CARRIERES ET DE LA FORMATION</b> .....	85
A.- LE NON-REMPLACEMENT D'UN DEPART A LA RETRAITE SUR DEUX .....	85
B.- LA FIN DE LA PAUSE INDEMNITAIRE .....	88
C.- LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE AUX CARRIERES SANITAIRES ET SOCIALES DEMEURE UNE PRIORITE .....	90
1.- L'ambitieuse rénovation de la formation initiale .....	91
a) <i>L'ENSP transformée en École des hautes études en santé publique</i> .....	91
b) <i>Les ministères organisent des formations spécifiques</i> .....	94
2.- La formation continue, axée sur la loi organique .....	94
<b>II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT</b> .....	94
A.- LA MISE A NIVEAU DES SYSTEMES D'INFORMATION EST PRIMORDIALE .....	94
B.- FRAIS DE JUSTICE ET DE REPARATIONS CIVILES : L'EFFORT DE SINCERITE BUDGETGAIRE EST INSUFFISANT .....	96
C.- LE SECTEUR SOCIAL A BESOIN D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE .....	97
1.- Davantage de moyens pour les statistiques et les études .....	97
2.- La ligne de la MiRe mieux dotée .....	98
D.- LA FRANCE PROMeut LE MULTILATERALISME EN MATIERE SANITAIRE ET SOCIALE .....	99
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	101

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit que le retour des réponses aux questionnaires budgétaires intervienne au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances, soit, cette année, le 9 octobre 2003.

À cette date, 57 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui n'a pu travailler qu'avec 90 % des réponses malgré la date tardive de l'examen des crédits.



## INTRODUCTION

Le périmètre des crédits de la solidarité se stabilise enfin cette année : dans la perspective de l'application du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le présent projet de loi modifie le contour budgétaire à hauteur de 2,574 milliards d'euros, soit une stabilisation à -0,35% d'évolution par rapport à 2003, comme le montre le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en millions d'euros)

	LF 2003 à périmètre 2004	PLF 2004	Évolution PLF 2004/ LF 2003
Développement social	310,53	302,16	- 2,7 %
Intégration et lutte contre les exclusions	1.265,24 (1)	1.270,96	0,45 %
Gestion des politiques de santé et de solidarité	1.007,79 (2)	1.011,41	0,36 %
<b>Total</b>	<b>2.583,56</b>	<b>2.574,53</b>	<b>- 0,35 %</b>

(1) après défalcation du RMI pour 4.500 millions d'euros, et pour le solde des transferts à périmètre 2004, d'un mouvement positif de 14,22 millions d'euros.

(2) après défalcation de la dotation de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Source : projet de loi de finances

Trois précisions substantielles doivent compléter ce tableau :

- l'impact du transfert du RMI aux départements porte sur 4.947,47 millions d'euros, soit le montant estimé des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre du RMI et du revenu de solidarité dans les DOM. **Ce seul transfert, dont les modalités sont détaillées *infra* (chapitre II) représente donc une diminution de deux tiers, d'une année sur l'autre, des crédits retracés dans le présent rapport spécial ;**
- 52,3 millions d'euros de crédits de paiement et 4,4 millions d'euros d'autorisations de programme ont d'ores et déjà été annulés. En tenant compte de cette situation des crédits, les dotations proposées pour 2004 seraient en augmentation de 1,7 % par rapport à celles de 2003. Les mesures de gel résiduelles portent sur quelque 150 millions d'euros en crédits de paiement et 20 millions d'euros en autorisations de programme ;
- L'ouverture de 145 millions d'euros, soit 14,3 % de la dotation initiale, par décret d'avance du 13 octobre sur le chapitre 46-81 – *Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion*, afin de faire face aux besoins d'hébergement des demandeurs d'asile. Le gage de cette mesure porte essentiellement sur la section « Travail » du budget du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.

À cet égard, votre Rapporteur spécial souhaite insister sur la nécessité d'éviter les à-coups de gestion, donc d'éviter les dettes sur des dépenses certaines. En particulier, il convient de proscrire les sous-dotations manifestes, comme celle relative à l'aide médicale de l'État (chapitre 46-82, article 20) ou celle relative aux frais de justice (chapitre 37-91), déjà soulignées l'an dernier.

Quant à la situation des dépenses en capital, elle est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ**

**Dépenses en capital**

(en millions d'euros)

	LF 2003 à périmètre 2004		PLF 2004		Évolution PLF 2004/ LF 2003	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Développement social	32,04	13,19	29,39	19,25	- 8,3 %	45,9 %
Intégration et lutte contre les exclusions	4,62	1,93	0,5	1,78	- 89,2 %	- 7,8 %
Gestion des politiques de santé et de solidarité	24,22	9,92	11,22	9,94	- 53,7 %	0,2 %
<b>Total</b>	<b>60,88</b>	<b>25,04</b>	<b>41,11</b>	<b>30,97</b>	<b>- 32,5 %</b>	<b>23,7 %</b>

Source : projet de loi de finances

Les ouvertures d'autorisations de programme passeront donc de 60,88 millions d'euros à 41,11 millions d'euros (- 32,5 %), les crédits de paiement augmentant de 23,7 %. Selon le rapport du contrôleur financier, 53,82 millions d'euros d'autorisations de programme et 76,1 millions d'euros de crédits de paiement demeuraient disponibles au 31 décembre 2002. Votre Rapporteur spécial, en soulignant la situation des dépenses en capital, souhaite l'amélioration de leur gestion, après plusieurs années difficiles, et alors même que l'exercice 2003 était censé amorcer le redressement de la situation. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, la Cour des comptes note que le montant des reports des années antérieures représente respectivement 368 et 248 % sur les titres V et VI de la section<sup>(1)</sup>. Pareille situation n'est pas acceptable, et le Gouvernement le sait pertinemment.

\*

Pour autant, la stabilisation globale des crédits en 2004 ne contribue pas nécessairement à rendre ce budget totalement lisible, compte tenu de son caractère diffus. C'est en effet parfois au niveau de l'article que s'établit le découpage des crédits entre agrégats et entre ministères. Votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de le déplorer l'année dernière, il semble tout aussi important de le souligner cette année.

Mettre en perspective ce budget 2004 avec les lois de finances rectificatives pour 2002 et le budget de 2003 est utile, car cette vision pluriannuelle éclaire la stratégie ministérielle de réforme identifiable sur les crédits retracés dans le présent rapport.

<sup>(1)</sup> Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2002, pages 68-69.

Le très important « collectif » de l'été 2002 est venu solder le passif particulièrement lourd du précédent gouvernement. Avec un total de 1,628 milliard d'euros de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2002, a été apurée la quasi-totalité des « dettes sociales » héritées de la gestion précédente, avec un calibrage satisfaisant, dont les chiffres témoignent. Cela a été vrai pour l'aide médicale de l'État (AME), avec un apurement de 445 millions d'euros ; cela a été vrai pour le RMI avec un apurement de 700 millions d'euros, complété en collectif de fin d'année par 225 millions d'euros.

Hélas, c'est parfois la conception même de certains dispositifs qui constitue la principale difficulté de la démarche budgétaire. L'allocation personnalisée d'autonomie était un de ces dispositifs de « fuite en avant », l'AME en est un autre. Au total, sur le budget de la solidarité, les deux lois de finances rectificatives auront représenté plus de 1,45 milliard d'euros d'ouvertures de crédits. Ce coûteux apurement des dettes sociales, qui a été courageusement conduit par le Gouvernement, s'est traduit directement dans le budget 2003, de même que les prémices des mesures préparatoires de l'entrée en vigueur de la loi organique.

Cette mise en perspective permet de mieux saisir les axes structurants du budget de la solidarité pour 2004, avec deux mouvements de fond qui viennent réformer et moderniser la gestion publique : la décentralisation et l'effort de maîtrise de la dépense. La décentralisation se traduit par le transfert du RMI aux départements, qui devrait être effectif dès 2004, mais aussi par la préparation du transfert aux régions de la formation en travail social ; en outre, les départements devraient piloter la coordination gérontologique à l'horizon 2005.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi organique se poursuit au sein des ministères « sociaux ». À ce stade, trois thèmes méritent plus particulièrement attention, qui sont développés dans le rapport :

– le traitement des « fonctions support » et des « services polyvalents » pose problème. L'architecture projetée, en une mission « Solidarité et intégration » composée de six programmes, est satisfaisante. Mais demeure la perspective d'un programme commun avec la mission « Politique de santé », qui regrouperait la totalité des personnels des services déconcentrés et une bonne part des crédits de fonctionnement. Elle est critiquable car contraire à l'article 7 de la loi organique. Le Ministre s'en est expliqué le 28 octobre devant votre Commission des finances en évoquant la transversalité des emplois ;

– la ventilation des emplois par programme n'est pas acquise, même en administration centrale ;

– le dispositif de mesure de la performance de la gestion est presque entièrement à construire.

Les crédits de la solidarité pour 2004 sont marqués par trois impulsions : le volontarisme d'une politique renouvelée de lutte contre l'exclusion, les politiques de développement social placées sous le signe d'un effort nécessaire en faveur des personnes âgées, et une gestion des services communs conforme aux orientations

stratégiques du Gouvernement, notamment marquée par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

#### **Les principales tendances des crédits de la solidarité pour 2004**

Au sein de la section budgétaire commune au ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité et au ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées, les crédits de la solidarité et des services communs des ministères sociaux demeurent regroupés en trois agrégats.

Un **changement de périmètre majeur** est prévu en 2004, avec le **transfert aux départements des crédits correspondant à l'allocation de RMI** et au revenu de solidarité dans les DOM, pour un montant de près de 4,5 milliards d'euros, soit une diminution de deux tiers des crédits d'État retracés dans le présent rapport spécial.

À structure 2004, les crédits du pôle « solidarité » restent stables d'une année sur l'autre, en légère baisse de 0,35 %. Ce total de 2,575 milliards d'euros se répartit comme suit :

– les crédits en faveur du développement social, dont les dépenses de l'État pour les personnes âgées et pour la formation en travail social, s'élèvent à 302 millions d'euros, en baisse de 2,7 % ;

– les actions d'intégration et de lutte contre les exclusions, notamment l'hébergement d'urgence et l'aide médicale de l'État, représentent 1,27 milliard d'euros, en hausse de 0,45 % hors transfert du RMI ;

– les moyens consacrés à la gestion des politiques de santé et de solidarité se montent à 1,01 milliard d'euros, dont 75 % de rémunérations et pensions, en faible hausse de 0,36 %. Le total des emplois budgétaires s'établit à 14.951, dont 12.169 dans les services déconcentrés (DDASS et DRASS), soit un effort de diminution de l'emploi public qui se traduit par une baisse de 94 unités (– 0,62 %) et par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2004.

## CHAPITRE PREMIER

### LES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2002 ET 2003 : UNE EXECUTION RESPONSABLE SUR FOND DE PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

#### I.- 2002 : LE COUTEUX APUREMENT DES DETTES SOCIALES

##### A.- UNE GESTION MOUVEMENTEE

###### 1.- Le contexte d'une année électorale

L'exécution 2002 a connu deux dispositifs de régulation successifs : à la « régulation républicaine », traditionnelle lors d'échéances électorales majeures, instaurée par lettre de la secrétaire d'État au Budget du 25 février 2002, et prolongée, au-delà de son terme initialement fixé le 31 juillet, par lettre du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire du 1<sup>er</sup> août 2002, ont succédé les mesures conservatoires notifiées par lettre conjointe du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et du même ministre délégué en date du 12 août.

La « **régulation républicaine** » visait à limiter la part des crédits engagés ou délégués au 31 juillet aux maxima suivants :

- 60 % des crédits disponibles sur le titre III, hors crédits de rémunérations, sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement (maximum de 80 %) ;
- 50 % des crédits disponibles sur le titre IV ;
- 40 % des dotations de la loi de finances pour les affectations et les délégations d'autorisations de programme des titres V et VI.

D'après le rapport du contrôleur financier, certains aménagements ponctuels ont pu être apportés à ces objectifs sur la section « santé et solidarité ».

Les **mesures conservatoires** du 12 août 2002, décidées par le Gouvernement pour permettre le respect de ses engagements en matière de déficits publics, ont consisté à :

- mettre fin à la « régulation républicaine » ;
- procéder à des mises en réserve de crédits, pour un total, sur le budget « santé et solidarité », de 34 millions d'euros en autorisations de programme et 119 millions d'euros en crédits de paiement ;
- fixer des objectifs de report de crédits sur l'exercice 2003, pour un montant global de 131 millions d'euros sur le même budget.

Cet objectif de reports a été nettement dépassé, notamment du fait des ouvertures de crédits intervenues en collectif de fin d'année. Les reports réels ont atteint en définitive 331,3 millions d'euros pour l'ensemble de la section, dont

244,5 millions d'euros de dépenses ordinaires et 86,8 millions d'euros de dépenses en capital.

## 2.- Les crédits votés ont été abondés de 26 % en gestion

La gestion des crédits de la solidarité en 2002 aura été marquée par un très important « collectif » d'été, venu solder le passif particulièrement lourd du précédent gouvernement. C'est en effet un total de 1.628 millions d'euros de crédits qu'a ouverts la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 pour apurer la quasi-totalité des « dettes sociales » héritées de la gestion précédente – pourtant marquée par une conjoncture qui rendait la persistance de tels retards de paiement éminemment critiquable. Il s'agit, pour le « pôle solidarité », des dettes accumulées au titre du RMI et de l'aide médicale de l'État, auxquelles s'ajoutent un ajustement aux besoins en matière d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que le « traditionnel » abondement des frais de justice.

Le tableau suivant détaille l'évolution des « dettes » :

### ÉTAT DES « DETTES SOCIALES » SUR LE BUDGET DE LA SOLIDARITE

(en millions d'euros)

		Avant LFR (1)	Après LFR	Après LFR
46-82-20	Aide médicale d'État	248,25	248,25	0
46-83-20	Revenu minimum d'insertion	464,31	464,31	0
46-83-90	Convention franco-suisse	4,57	0	4,57
<b>Total</b>		<b>717,13</b>	<b>712,56</b>	<b>4,57</b>

(1) loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002.

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

Seule subsiste donc la dette de la France à l'égard de la Confédération helvétique, en application de la convention d'assistance du 9 septembre 1931.

Le tableau suivant donne la liste des ouvertures totales de crédits intervenues en lois de finances rectificatives, c'est-à-dire le collectif d'été précité ainsi que le collectif de fin d'année, la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 :

### OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES SUR LE BUDGET DE LA SOLIDARITE

(en millions d'euros)

		Août 2002	Décembre 2002
34-98	Moyens de fonctionnement des services	–	6,3
37-91	Frais de justice et réparations civiles	8	6,8
42-01	Coopération internationale	–	0,7
46-32	Actions en faveur des rapatriés	–	19
46-81	Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration	40	–
46-82-20	Aide médicale de l'État	445	–
46-83-20	Revenu minimum d'insertion	700	225
<b>Total</b>		<b>1.193</b>	<b>257,8</b>

Source : rapport du contrôleur financier.

Les deux lois de finances rectificatives auront donc représenté plus de 1.450 millions d'euros d'ouvertures de crédits sur le budget de la solidarité. Le tableau suivant dresse un état exhaustif et définitif de la gestion de 2002 :

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ EN 2002**

(en millions d'euros)

Nomenclature (CP)	Loi de finances initiale	Mouvements positifs	Mouvements négatifs	Crédits ouverts	Total utilisé	Consommation (en %)
31-41	366,8	1,4	- 5,1	363,2	359,5	98,98
31-42	90,7	0,9	- 0,2	91,4	91,3	99,87
31-96	37,2	0,8	-	38	37,8	99,4
33-90	51,5	0,2	- 0,2	51,5	53,4	103,7
33-91	10,5	ε	- 0,1	10,4	11,3	108,4
33-92	8,7	0,6	-	9,3	9,2	98,9
34-94	9,2	6,6	- 0,4	15,4	14	90,9
34-98	184,4	270,9	- 0,2	455,1	441	96,9
36-81 (1)	10,2	-	- 1,1	9,1	9,1	100
37-01	0	2,1	- 0,4	1,7	1,5	87,7
37-12	10,2	4,6	-	14,8	11,1	75,1
37-91	1,7	14,7	-	16,4	17,6	107,5
42-01	6,3	9,3	-	15,6	14,9	95,4
43-02	17,6	1,7	- 3	16,3	16,2	99,4
43-33	125,2	0,2	-	125,4	125,3	99,99
46-31 (1)	36,8	4,3	- 6,6	34,5	17,38	50,4
46-32	14,8	36,8	-	51,6	18,8	36,34
46-33 (1)	62,4	7,1	-	69,5	67,3	96,8
46-81	949,8	86	- ε	1.035,8	1.023,7	98,8
46-82 (1)	61	452,6	-	513,6	513,6	100
46-83 (1)	4.460,6	925	-	5.385,6	5.385,6	100
47-23	39,4	4,1	- 5	38,5	38,2	99,4
57-93	9,1	35,8	- 2	42,9	19,6	45,7
66-20	14,6	-	- 14,6	0	0	0
<b>Total</b>	<b>6.578,7</b>	<b>1.865,7</b>	<b>- 38,9</b>	<b>8.405,6</b>	<b>8.285,9</b>	<b>98,6</b>

(1) pour les seuls articles appartenant au champ des crédits de la solidarité.

Source : rapport du contrôleur financier.

Sur l'ensemble de la section, alors que les crédits ouverts augmentaient de 18,8 % par rapport à 2001, les taux d'engagement et d'ordonnancement ont progressé de 20,8 %. Peu de dépassements significatifs sont à recenser, ce qui démontre que, pour massives qu'elles aient été, les ouvertures pour apurement de dettes étaient correctement ajustées. Un poste, hors le cas problématique des subventions d'équipement évoqué plus loin par votre Rapporteur spécial, enregistre une sous-consommation critiquable : le chapitre 46-32 – *Actions en faveur des rapatriés*, du fait d'une ouverture massive de crédits en collectif de fin d'année, pour 19 millions d'euros, afin semble-t-il de pallier l'impression donnée par l'ajustement des dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 2003.

## B.- L'EXECUTION PAR AGREGAT DEMANDERAIT A ETRE AFFINEE

Comme l'année dernière, votre Rapporteur spécial est au regret de devoir insister sur la pauvreté des éléments d'analyse contenus dans le compte rendu de gestion budgétaire des ministères « sociaux », tout particulièrement pour ce qui constitue au regard de la comptabilité publique la « section 35 », intitulée « Santé, famille, personnes handicapées et solidarité ». Ce document se borne à reproduire de façon synthétique les indications littéraires descriptives contenues dans le « bleu », et à reprendre à partir de la même source quelques indicateurs d'activité et indicateurs de coûts globaux. L'effort est d'autant plus grand à accomplir pour les gestionnaires qui devront produire, une fois la loi organique pleinement en vigueur, des rapports annuels de performance.

On peut toutefois noter avec intérêt que ce compte rendu de 2002 a anticipé sur la gestion de 2003 en regroupant les crédits selon la nomenclature qui, formellement, n'est devenue applicable qu'à compter de la loi de finances pour 2003, avec la création, par redécoupage de l'ancien agrégat 23 – *Développement social*, d'un agrégat 25 – *Famille et personnes handicapées*, ainsi que le transfert de la contribution de l'État au financement de la couverture complémentaire universelle du risque maladie de l'agrégat 24 – *Intégration et lutte contre les exclusions* vers l'agrégat 22 – *Offre de soins et accès aux soins*.

### EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « DÉVELOPPEMENT SOCIAL » EN 2002

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	Loi de finances initiale	Exécution
Actions en faveur des personnes âgées	36	31
Formation des professions sociales	126	126
Actions en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes	18	15
Actions en faveur de l'économie sociale et solidaire	13	13
Actions en faveur des rapatriés	15	17
Action sociale et participation aux régimes de protection sociale des territoires et collectivités d'outre-mer	101	102
<b>Total</b>	<b>309</b>	<b>304</b>

Source : *compte rendu de gestion budgétaire*.

Le caractère sommaire du compte rendu et son caractère purement indicatif, sous l'empire de la législation en vigueur, ne doivent pas pour autant autoriser les gestionnaires à retraiter de façon rétroactive, afin de mettre en valeur l'action récente, les données plus anciennes. À tout le moins les changements de périmètre ou la correction *a posteriori* des séries de chiffres devrait-ils être justifiés ; le compte rendu de gestion y prendrait tout son sens.

**EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT  
« INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS » EN 2002**

*(en millions d'euros)*

Composantes de l'agrégat	Loi de finances initiale	Exécution
Financement du revenu minimum d'insertion	4.437	5.362
Accompagnement social (emploi et hébergement)	712	1.158
Population et migrations	301	355
<b>Total</b>	<b>5.450</b>	<b>6.875</b>

*Source : compte rendu de gestion budgétaire.*

Le dynamisme des dépenses sociales, provoqué par le nécessaire ajustement des crédits aux besoins constatés, y compris lorsqu'il s'agit de créances détenues sur l'État au titre des exercices passés, est ici illustré par le décalage de plus de 26 % entre les crédits votés et les crédits consommés.

**EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « GESTION DES POLITIQUES DE SANTÉ ET DE SOLIDARITÉ » EN 2002**

*(en millions d'euros)*

Composantes de l'agrégat	Loi de finances initiale	Exécution
Pilotage des politiques de santé et de solidarité	20	203
Fonctions transversales	962	978
dont : – matériel et fonctionnement	211	235
– rémunérations	565	557
– pensions civiles de retraite	186	186
<b>Total</b>	<b>982</b>	<b>1.181</b>

*Source : d'après le compte rendu de gestion budgétaire.*

« L'accident » d'exécution constaté s'explique par le rattachement de 198 millions d'euros par voie du fonds de concours « *Participation de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes de terrorisme* » sur le chapitre 34-98, article 42, dans le cadre du plan « Biotox ».

## II.– 2003 : TENSION SUR LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

### A.– UNE EXECUTION TENDUE

L'exercice 2003 a très tôt été marqué par des difficultés d'exécution dues à la dégradation de la conjoncture économique, qui a conduit le Gouvernement, de manière responsable, à procéder à une série de mises en réserve et d'annulations :

– par lettre du 3 février, l'instauration d'une « réserve de précaution » pour faire face aux aléas et respecter l'autorisation parlementaire et d'une « réserve d'innovation » pour répondre à des besoins d'opportunité ou procéder à des interventions nouvelles et indispensables, à hauteur de 208,8 millions d'euros en crédits de paiement et de 24,1 millions d'euros en autorisations de programme sur les crédits de la solidarité ;

– le 14 mars, un décret d’annulation portant globalement sur 4,41 millions d’euros d’autorisations de programme, et 41,67 millions de crédits de paiement pour le budget de la solidarité ;

– en avril, l’ajustement des mesures de gel, portant notamment sur les reports, ce qui constitue un précédent. Les reports sur l’ensemble de la section budgétaire se sont élevés à près de 300 millions d’euros, dont 189,64 millions d’euros pour les crédits de la solidarité, et notamment 80,56 millions d’euros sur le chapitre 34-98 – *Moyens de fonctionnement des services*, et 25 millions d’euros sur le chapitre 46-32 – *Actions en faveur des rapatriés*, soit près du double de la dotation initiale et 6 millions d’euros de plus que les ouvertures de fin d’année 2002. la Cour des comptes a d’ailleurs critiqué ces pratiques <sup>(2)</sup> ;

– un décret d’annulation en date du 13 octobre, pour gager à hauteur de 13,6 millions d’euros le décret d’avance du même jour destiné en particulier aux dépenses d’hébergement des demandeurs d’asile ;

– en sens positif, ce décret d’avance représente, sur le chapitre 46-81 – *Action sociale d’intégration et de lutte contre l’exclusion*, 145 millions d’euros, soit 14,3 % de la dotation initiale ;

– un décret d’annulation du 24 octobre, concernant le chapitre 34-98 à hauteur de 4,35 millions d’euros.

## **B.– LA SITUATION PARTICULIERE DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT**

Regroupés sur le chapitre 34-98, les crédits de fonctionnement méritent attention, 2003 ne faisant qu’amplifier les défauts constatés les années antérieures. En effet, alors même que des disponibilités existent sur cette ligne, des ouvertures de crédits sont régulièrement demandées, souvent en urgence, pour le règlement de factures impayées par exemple, les retards de paiement du ministère conduisant à des situations très critiques voire ubuesques, telles que des risques de coupure d’eau, des pénalités de retard dues à des fournisseurs, ou des refus de poursuite de chantiers.

Il semble que la grande dispersion des gestionnaires ultimes de ces crédits, à savoir les différentes directions des ministères « sociaux », soit responsable de ces errements de gestion. La direction de l’administration générale, du personnel et du budget ne joue donc pas correctement son rôle de coordination.

Une telle situation plaide, selon votre Rapporteur spécial, pour la ventilation aussi large que possible, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, de ces crédits de fonctionnement entre les gestionnaires finals, au lieu de céder à la tentation de reproduire l’existant en regroupant ces moyens au sein d’un programme « fonctions support ». Une telle ventilation est possible, puisqu’elle existe aujourd’hui, au niveau de l’article. La LOLF n’est pas une contrainte, elle est bien au contraire l’outil très efficace d’une meilleure gestion.

---

<sup>(2)</sup> Cour des comptes, L’exécution des lois de finances pour l’année 2002, p. 107.

### **III.- DES EFFORTS MERITOIRES MAIS PERFECTIBLES POUR PREPARER L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE**

Votre Rapporteur spécial revient à de nombreuses reprises dans le présent rapport sur les implications de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances pour le budget de la solidarité. Néanmoins, il est utile à ce stade de dresser une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la réflexion des deux ministères concernés. Trois thèmes méritent plus particulièrement attention :

- le traitement des « fonctions support » et des « services polyvalents » ;
- la ventilation des emplois par programme ;
- la mesure de la performance de la gestion.

#### **A.- L'ARCHITECTURE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE, MAIS ACHOPPE SUR LES « FONCTIONS SUPPORT » ET LES « SERVICES POLYVALENTS »**

Les responsables de la préparation de cette réforme pour la section « santé et solidarité » ont été auditionnés au mois de mai dernier. Il est alors apparu que la préfiguration de la future nomenclature se focalisait sur la mission « Politique de santé » et plus particulièrement sur le programme « Santé publique-prévention », relevant du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Ce programme expérimental fait l'objet d'un chapitre 39-01 nouveau dans le « bleu » annexé au présent projet de loi. Ce travail montre l'implication des gestionnaires dans la réforme, et leur degré de préparation, qui est satisfaisant.

Le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité a établi une structure de missions commune avec le ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées, qui comporte trois missions : une mission « *Solidarité et intégration* », une mission « *Politique de santé* » et une mission « *Travail* ». Si cette dernière relève exclusivement du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, la mission « *Solidarité et intégration* » est partagée entre les deux ministères et la mission « *Politique de santé* » relève exclusivement du ministère chargé de la santé.

L'architecture projetée pour la section « santé-solidarité » est la suivante, qui comprend deux missions regroupant un total de 11 programmes, contre six agrégats actuellement :

<b>MISSION « POLITIQUE DE SANTE »</b>	
<b>Programme 1</b>	<b>Santé publique - prévention</b>
Action 1	Déterminants de santé
Action 2	Pathologies
Action 3	Programmes ciblés
Action 4	Programmes populationnels
Action 5	Fonctionnement et subventions globales aux opérateurs
<b>Programme 2</b>	<b>Veille et sécurité sanitaire</b>
Action 1	Organisation du système de veille et de sécurité sanitaire
Action 2	Risques infectieux
Action 3	Risques environnementaux
Action 4	Risques exceptionnels
<b>Programme 3</b>	<b>Offre de soins et qualité du système de soins</b>
Action 1	Niveau et qualité de l'offre de soins
Action 2	Accessibilité de l'offre de soins
Action 3	Fonctionnement et subventions globales aux opérateurs
<b>Programme 4</b>	<b>Protection maladie complémentaire</b>
Action unique	Accès à la protection maladie complémentaire

<b>MISSION « SOLIDARITE ET INTEGRATION »</b>	
<b>Programme 1</b>	<b>Lutte contre l'exclusion</b>
Action 1	Prévention des risques d'exclusion
Action 2	Insertion sociale et professionnelle
<b>Programme 2</b>	<b>Personnes handicapées</b>
Action 1	Évaluation et orientation personnalisées
Action 2	Mobilisation pour l'emploi et ressources d'existence
Action 3	Compensations des conséquences du handicap
Action 4	Accès à la cité
Action 5	Pilotage global du programme
<b>Programme 3</b>	<b>Personnes âgées</b>
Action unique	Personnes âgées
<b>Programme 4</b>	<b>Personnes immigrées</b>
Action 1	Organisation des flux migratoires
Action 2	Intégration dans la société française
<b>Programme 5</b>	<b>Familles</b>
Action 1	Accompagnement des familles dans leur rôle de parents
Action 2	« Actions en direction des enfants dont les familles présentent des difficultés ou sont absentes » ou bien « actions en faveur des parents isolés »
Action 3	Protection des personnes vulnérables
<b>Programme 6</b>	<b>Égalité entre les femmes et les hommes</b>
Action 1	Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision
Action 2	Égalité professionnelle
Action 3	Égalité en droit et en dignité
Action 4	Articulation des temps de vie

Dans le champ du budget de la solidarité, la donnée essentielle serait la disparition de l'actuel agrégat 23 – *Développement social*, au profit d'une ventilation par populations concernées. Ce mouvement très positif avait été anticipé dès la loi de finances pour 2003, avec la création d'un agrégat « *Famille et personnes handicapées* » par redécoupage de l'agrégat 23. Il serait parachevé avec la création d'un programme « *Personnes âgées* » et d'un programme « *Égalité entre les femmes et les hommes* ».

Par ailleurs, dans le champ couvert par les ministères « sociaux », plusieurs catégories de crédits relèvent de politiques interministérielles : Mission

interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, handicap, ville. Il est envisagé, selon les cas, de recourir soit à une mission interministérielle, soit à un projet coordonné de politique interministérielle. Cette dernière catégorie est décrite *infra*, chapitre III, au sujet des crédits destinés aux actions en faveur des droits des femmes. Les arbitrages interministériels doivent être rendus avant la fin de l'année.

S'agissant du thème délicat des « fonctions supports », il est envisagé de créer une action support au sein de certains programmes, pour des crédits qui ne sont pas directement rattachables aux autres actions de ces programmes. D'autre part, est envisagé **un programme mixte entre les deux missions regroupant les moyens des fonctions support et les moyens des services polyvalents** ; selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, son périmètre précis serait très prochainement arrêté. Au titre des fonctions support, il regroupera principalement les moyens de l'administration centrale dès lors qu'ils ne sont pas spécifiques à un programme de politique ; le montant correspondant devrait représenter moins de 1% du budget du ministère. Au sein du programme mixte seront inscrits les moyens des services déconcentrés qui sont, dans ce ministère, des services polyvalents desservant plusieurs programmes ; les dépenses correspondantes représentent environ 4 % du budget du ministère. Le détail des crédits et des emplois est en cours d'établissement.

S'il salue le souci des ministères de réduire au minimum le volume des crédits de support, **votre Rapporteur spécial s'inquiète vivement de la perspective de création d'un programme commun à deux missions, qui regrouperait l'ensemble des personnels des services déconcentrés, soit plus de 80 % des effectifs. Une telle architecture serait contraire à la fois à la lettre de la LOLF, qui proscrit l'existence de tout « programme mixte », et à son esprit, qui doit permettre une gestion plus efficiente de l'emploi public.**

Quant au périmètre du plafond d'autorisation des emplois, il s'établit comme suit pour l'heure, mais la réflexion est toujours en cours :

EMPLOIS FINANCÉS À PARTIR DU BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2003

(en équivalent temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires (1)	Intérimaires	Autres (2)	Total
Nombre d'agents directement employés par le ministère	13.746	822	1443	0	85	16.096
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère (3)	1.903	994	—	—	—	2.897
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère (4)	Données non disponibles					
<b>Total</b>	<b>15.649</b>	<b>1.816</b>	<b>1.443</b>	<b>0</b>	<b>85</b>	<b>18.993</b>

(1) Agents occasionnels et contractuels à temps incomplet : données au 31 décembre 2002 (du fait de la variabilité des données relatives aux contrats 10 mois maximum), données fournies par enquête annuelle pour les services déconcentrés.

(2) Agents mis à disposition du ministère de la santé et de la solidarité contre remboursement : 15 agents sur le chapitre 37-12, article 10 (droit d'option – décentralisation) et 70 agents sur le chapitre 37-12 article 20, en provenance des hôpitaux, des caisses de sécurité sociale et de divers organismes.

(3) Pour les agences, compte tenu des financements multiples, seuls sont comptabilisés les tableaux d'emplois inscrits au budget « santé-solidarité » (chapitre 36-81).

---

(4) Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public, etc.

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

## **B.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE NE SONT PAS ENCORE DEFINIS**

La position du ministère sur la **déclinaison opérationnelle des programmes** n'est pas encore précisément établie : compte tenu de l'architecture du réseau déconcentré et de la répartition des missions et activités entre les échelons régionaux et départementaux qui varie selon les politiques considérées, et dont l'évolution est en cours de réflexion, il conviendra d'abord de considérer la situation programme par programme. Une doctrine générale ne pourra être définie que dans un second temps et s'inscrira dans le cadre de la doctrine interministérielle qui est appelée à se préciser au cours de l'automne 2003.

S'appuyer sur les expérimentations de décentralisation et de globalisation des crédits à l'échelon local, déjà en cours depuis plusieurs années, est certes envisageable, mais ne semble pas à la hauteur de l'enjeu. Les derniers mouvements de crédits en direction des services déconcentrés ont concerné, en 1997, les moyens consacrés à l'organisation des conférences régionales de santé, en 1998 les crédits destinés à l'alerte des médecins par voie écrite, en 1999 les crédits de fonctionnement destinés à la lutte contre l'exclusion et le transfert des crédits correspondant aux frais de déplacement des jurys de concours sanitaires ou sociaux, et en 2000, 2001 et 2002 les frais de fonctionnement liés à la mise en œuvre du plan cancer, du renforcement de la sécurité routière, de l'accueil des personnes sourdes, ainsi que les frais de jurys de concours.

Quant au **dispositif de mesure de la performance**, il est pour l'heure, comme l'a déjà noté la Mission d'information de votre commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique <sup>(3)</sup>, quasi inexistant. La définition des objectifs et indicateurs envisagés est en cours : les services ont arrêté leurs propositions programme par programme au cours de l'été 2003. Ces propositions feront l'objet d'une validation par les ministres à l'automne, avant d'être soumises à une large concertation avec les services déconcentrés et les opérateurs. L'exercice serait terminé dans le courant du premier trimestre de 2004. Le ministère envisage de faire certifier la pertinence de son dispositif de mesure de la performance par un comité composé d'experts du secteur public ou privé, de chercheurs et d'universitaires spécialistes de l'administration, et de personnalités étrangères impliquées dans la réforme du secteur public.

L'ensemble laisse donc une impression d'inachevé, ce qui est logique à ce stade ; votre Rapporteur spécial préfère y voir les défis à relever, et veut croire en la clairvoyance des gestionnaires, qui ont pleinement conscience des enjeux de la réforme.

---

<sup>(3)</sup> Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir, rapport d'information n° 1021, juillet 2003.

## CHAPITRE II

### LE VOLONTARISME D'UNE POLITIQUE RENOUVELEE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

#### I.- DECENTRALISATION DU RMI ET CREATION DU RMA

##### A.- BILAN DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI ET DU COUT DE L'ALLOCATION POUR LE BUDGET DE L'ETAT

Créé il y a quinze ans par la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1998 relative au minimum d'insertion, modifiée en 1992, le RMI garantit des ressources à toute personne de plus de 25 ans – sauf charge de famille –, s'engageant dans un processus d'insertion. Cette prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou par la mutualité sociale agricole, pour un montant mensuel moyen en 2002 de 357 euros en métropole et dans les départements d'outre-mer<sup>(4)</sup>. À l'heure du transfert de sa prise en charge vers les départements, le bilan est mitigé.

##### 1.- Le nombre d'allocataires a recommencé à augmenter

Les deux années de baisse qu'a connu le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2000 (-4,2 %) et en 2001 (-2,1 %) n'auront été qu'une parenthèse, puisque entre décembre 2001 et décembre 2002, ce nombre a crû de 1,6 %. Selon les données de la Caisse nationale des allocations familiales, le nombre d'allocataires du RMI en métropole, hors régimes gérés par la mutualité sociale agricole, a augmenté de 1,4 % en glissement annuel. Derrière ces chiffres, il y a une réalité humaine : ce sont environ 12.500 personnes supplémentaires qui sont présentes dans le dispositif en 2002, après une baisse de 23.800 personnes en 2001.

Au 31 décembre 2002, le RMI était attribué à 950.693 allocataires en France métropolitaine<sup>(5)</sup> et à 139.655 dans les départements d'outre-mer, soit un total de 1,09 million de personnes. Parallèlement, la croissance du RMI dans les départements d'outre-mer s'est accélérée, passant de 2,5 % en 2001 à 3,5 % en 2002, et ce malgré la montée en charge du revenu de solidarité<sup>(6)</sup>. En un an, le nombre total d'allocataires du RMI a augmenté de plus de 16.900.

Le tableau suivant retrace l'évolution du flux d'entrées et de sorties :

##### ÉVOLUTION DES FLUX D'ENTRÉES DANS LE RMI ET DE SORTIES NETTES (1) DU DISPOSITIF

	Métropole			DOM			France entière		
	Entrées	Sorties	Solde	Entrées	Sorties	Solde	Entrées	Sorties	Solde
<b>2000</b>	234.209	286.697	- 52.448	30.771	26.276	4.495	264.980	312.973	- 47.933
<b>2001</b>	234.173	258.022	- 23.849	29.943	26.627	3.316	264.116	284.649	- 20.533
<b>2002</b>	256.699	244.169	12.530	30.234	25.566	4.668	286.933	269.735	17.198

(1) Ces chiffres ne prennent pas en compte les entrées et sorties intervenues au cours du même semestre. Le nombre d'entrées et de sorties brutes est supérieur d'environ 20 % aux données nettes.

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

(4) L'alignement du revenu de solidarité dans les DOM sur le RMI de la métropole a été achevé au 1<sup>er</sup> janvier 2002, pour un coût de 175 millions d'euros.

(5) Ces chiffres incluent le nombre d'allocataires du régime agricole, soit 21.425 allocataires.

(6) Sans cette montée en charge le taux d'accroissement aurait avoisiné les 6,1%.

La situation sur le marché de l'emploi est évidemment la raison de ce retournement de tendance. Votre Rapporteur spécial note en outre que, dans les DOM, après la mise à niveau du revenu de solidarité, qui concernait 8.175 personnes au 31 décembre 2002 contre 4.633 un an plus tôt, le nombre des sorties est toujours nettement inférieur à celui des entrées.

## 2.- Le coût global de l'allocation est fluctuant

### a) Les dépenses d'allocation de l'État sont corrélées à la conjoncture

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses et des crédits d'État :

ÉVOLUTION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Dépenses totales	4.600	4.590	4.861	4.910 (*)
Évolution annuelle (en %)	+ 1,5	- 0,2	+ 5,9	+ 1 (*)
Dotations budgétaires (chap. 46-83, art. 20 et 30)	4.460	4.520	5.201	4.500
Évolution annuelle (en %)	- 8,3	+ 1,3	+ 15,1	- 13,5 %

(\*) prévisions

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

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler qu'en outre, la loi de finances rectificative de l'été 2002 <sup>(7)</sup> a ouvert 700 millions d'euros afin de régler les dettes cumulées des exercices 2000 et 2001, dues en particulier aux primes de fin d'année, et de résorber totalement ou partiellement l'insuffisance prévisionnelle pour 2002.

### b) Les autres dépenses de l'État équivalent au quart de l'allocation

Le coût des **mesures d'aide à l'emploi** à la seule destination des bénéficiaires du RMI est estimé à plus de 1,1 milliard d'euros (dont 463 millions pour les contrats emploi-solidarité, 351 millions pour les contrats emploi-consolidé, 169 millions pour les contrats initiative-emploi et 86 millions pour les stages collectifs d'insertion et de formation à l'emploi). Ce montant ne prend pas en compte le coût lié aux emplois jeunes et aux stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Pour être complet, il faut mentionner l'exonération de la taxe d'habitation ou l'admission à la CMU dont bénéficient tous les allocataires du RMI.

### c) Les crédits départementaux d'insertion sont inégalement consommés

Les crédits d'insertion des départements résultent de l'obligation légale d'inscrire à leur budget un montant égal à 17 % (16,25 % dans les DOM) des sommes versées par l'État l'année précédente au titre de l'allocation. L'obligation légale s'élevait à 676 millions d'euros en 2002 en métropole.

La consommation de ces crédits a représenté 668 millions d'euros en 2001, soit 95 % du montant de l'obligation légale. Ce pourcentage est inférieur à 85 % dans une douzaine de départements et supérieur à 110 % dans une douzaine d'autres. Le montant des crédits non consommés et reportés sur l'année 2002 s'élève à

<sup>(7)</sup> loi n° 2002-1050 du 6 août 2002.

468 millions d'euros, soit 66,5 % de l'obligation légale de 2002, en légère augmentation par rapport à l'année précédente. **Le taux de reports cumulés varie entre 0 % et 218 %, une quinzaine de départements ayant un montant de reports cumulés supérieurs à l'obligation légale d'une année entière.** Plus de la moitié du montant de ces reports est concentrée sur une dizaine de départements.

## B.- LE TRANSFERT DU RMI AUX DEPARTEMENTS SERA EFFECTIF EN 2004

### 1.- Les modalités du transfert sont fixées par la loi

Partant du constat de résultats décevants du RMI dans son volet insertion, le Gouvernement a décidé de réformer ce dispositif, en alliant dynamisation de la prestation et décentralisation de l'allocation. En effet, le partage actuel des compétences entre l'État et les départements confine à la confusion des responsabilités. Comme indiqué *infra*, le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, voté en première lecture par le Sénat le 27 mai dernier, prévoit de confier aux départements la responsabilité et le financement de l'allocation, qui devrait ainsi retrouver sa cohérence avec le volet relatif à l'insertion.

Or le quatrième alinéa du nouvel article 72-2 de la Constitution dispose, en application de l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. [...]* » C'est pourquoi l'article 40 du présent projet de loi, adopté en première lecture, organise le transfert de l'État à l'ensemble des départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Le montant du transfert en 2004 représente 4,9 milliards d'euros, ce qui correspond à la dépense prévisionnelle pour 2003.

#### MODALITÉS FINANCIÈRES DU TRANSFERT DU RMI AUX DÉPARTEMENTS

=	=	=	=
Montant des transferts de ressources au bénéfice de l'ensemble des départements en 2004	Montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre du RMI et du revenu de solidarité = 4.947.465.000 €	Montant de TIPP transféré à l'ensemble des départements = 4.947.465.000 € soit 20,96% du produit total de la TIPP en 2003 pour le supercarburant sans plomb, le supercarburant ARS et le gazole (23.608.656.000 €)	Montant transféré de TIPP sur le supercarburant sans plomb = 20,98% du produit de la TIPP sur ce produit en 2003 = 1.861.663.200 €
			X
			Consommation constatée en 2003 = 150,62 millions d'hectolitres
			Fraction du tarif de TIPP sur le supercarburant sans plomb
			+
			Montant transféré de TIPP sur le supercarburant = 20,86% du produit de la TIPP sur ce produit en 2003 = 199.166.200 €
			X
			Consommation constatée en 2003 = 14,93 millions d'hectolitres
			Fraction du tarif de TIPP sur le supercarburant
			+
			Montant transféré de TIPP sur le gazole = 20,95% du produit de la TIPP sur ce produit en 2003 = 2.886.636.000 €

Consommation constatée en 2003 = 351,60 millions d'hectolitres	X	Fraction du tarif de TIPP sur le gazole
--	---	---

Source : rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002, tome II, conditions générales de l'équilibre financier

Par la suite, le montant de cette part transférée de TIPP devrait évoluer en fonction des variations propres à l'assiette de cet impôt et de fractions de certains tarifs fiscaux fixés en loi de finances qui seraient, en quelque sorte, « attribuées » à l'ensemble des départements. **En conséquence, le chapitre 46-83 – Prestations de solidarité, qui regroupait les crédits du RMI et ceux du revenu de solidarité dans les DOM, sera supprimé en 2004.**

## **2.– Les interrogations sur l'évolution future du dispositif sont légitimes**

Comme le souligne fort justement notre collègue Gilles Carrez, dans le tome II de son rapport général sur le présent projet de loi, cet article 40 « *ne constitue en rien l'habillage fiscal d'une nouvelle dotation budgétaire. Il amorce en fait l'attribution pérenne à l'ensemble des départements de fractions de certains tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, fractions fixées par la loi de finances. La loi de finances, vecteur approprié de l'engagement ferme et solennel du législateur auprès des collectivités territoriales concernées, conférerait ainsi, en l'espèce à l'ensemble des départements, une source de financement propre, par le partage du produit d'un impôt perçu par l'État.* »

Le Rapporteur général évoque également avec beaucoup de pertinence les craintes légitimes qu'un tel transfert risque de faire naître chez les gestionnaires locaux, s'agissant d'une dépense de « guichet » dont le dynamisme propre s'impose dans une large mesure au financeur. D'ailleurs, le rapport de notre collègue sénateur Bernard Seillier sur le projet de loi précité indique que, si le RMI avait été décentralisé en 1993 dans les mêmes conditions, la charge financière nette cumulée pour les départements atteindrait aujourd'hui 8,7 milliards d'euros.

À cette crainte, M. Gilles Carrez oppose deux arguments modérateurs : d'une part la relative constance du rendement de la TIPP sur la période récente, ce qui n'est pas le cas d'autres impôts d'État comme la TVA ou l'impôt sur les sociétés, et, d'autre part, le rythme modéré de l'évolution des dépenses d'une allocation qui est arrivée à maturité. Cependant, votre Rapporteur spécial se doit de noter que la réforme programmée de l'allocation de solidarité spécifique destinée aux chômeurs en fin de droits pourrait avoir un impact non négligeable sur le nombre d'allocataires du RMI.

## C.- LA CREATION DU RMA DONNE TOUT SON SENS A L'INSERTION PAR L'ACTIVITE

### 1.- Les résultats décevants du volet « insertion » du RMI

Dresser un bilan de l'insertion dans le cadre du RMI, quinze ans après sa création, peut reposer sur les indicateurs suivants : le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI et la nature des dépenses d'insertion.

Le **taux de contrats d'insertion** a connu une faible augmentation en 2002 : 49,2 % fin 2002 contre 48,6 % un an plus tôt. Sur les huit dernières années, ce ratio n'a varié que de quelques points, restant proche de 50 %. Les disparités départementales demeurent importantes. Ainsi, le nombre de contrats signés reste très insuffisant dans une dizaine de départements où le taux de contrats est inférieur à 30 %. Il s'agit principalement de départements où la population de bénéficiaires est importante (Seine Saint-Denis avec 15,9 %, Paris avec 17,7 %, Haute-Garonne avec 21,5 %). Il faut toutefois préciser que les disparités peuvent tenir pour partie au mode de calcul du taux de contractualisation. Pour éviter ce biais statistique, le plan de redynamisation du RMI prévoit de modifier les modalités de calcul de cet indicateur.

Quant à la **nature des actions d'insertion**, il est possible de l'appréhender grâce à une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)<sup>(8)</sup> auprès de 2.000 ménages dans cinq départements. Il en ressort notamment que 80 % des contrats signés mentionnent une ou deux actions d'insertion, près de deux tiers d'entre eux comprenant une mesure tournée vers l'emploi.

S'agissant des **dépenses d'insertion à la charge de l'État**, et en particulier des aides à l'emploi, la part des contrats ou stages attribués aux allocataires du RMI, ou taux d'accès<sup>(9)</sup>, reste inférieure à un tiers (30,5 % en 2001 et 31,6 % en 2002). Ce résultat marque la limite de la stratégie de recentrage adoptée depuis plusieurs années qui a permis, par un meilleur ciblage, de contrebalancer la diminution de la dotation globale en mesures pour les publics les plus en difficulté. Dans ce contexte, environ 11,8 % des allocataires, en termes de taux de couverture<sup>(10)</sup> ont pu accéder à l'une des mesures au cours de l'année 2002 alors qu'ils étaient 17 % dans ce cas en 1999 et plus de 21 % en 1996.

Enfin, l'**intéressement**, c'est-à-dire la possibilité de cumul total ou partiel de l'allocation en phase de reprise d'activité, n'a connu aucun essor significatif en 2002 : il a concerné 12,6 % des foyers bénéficiaires alors même que la prolongation de la durée de cumul décidée à la fin de 2001, qui a représenté un coût de 100 millions d'euros, aurait dû entraîner mécaniquement une hausse significative du nombre de bénéficiaires.

---

(8) DREES, « Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires », in *Études et résultats*, n° 193, septembre 2002.

(9) Proportion de personnes bénéficiaires du RMI dans l'ensemble des publics concernés par les 4 mesures globalisées (CES, CEC, SIFE collectifs et CIE).

(10) Proportion de personnes bénéficiant effectivement de l'une de ces 4 mesures emploi parmi les bénéficiaires du RMI.

## **2.- Le RMA, un contrat de travail prometteur**

Pour toutes ces raisons, la création du revenu minimum d'activité proposée dans le projet de loi précité représente la bonne réponse, au bon moment : l'activation des dépenses de solidarité à l'heure de la réforme du RMI lui-même.

L'encadré suivant décrit le projet de loi dans ses grandes lignes :

**Projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité**

**La première partie du projet confie aux départements la responsabilité et le financement de l'allocation du RMI** par cohérence avec le processus de décentralisation de l'action sociale engagé il y a vingt ans ainsi qu'avec l'impératif de proximité inscrit désormais dans la Constitution.

Afin de préserver l'égalité d'accès de tous aux prestations, les conditions d'accès au RMI ainsi que son barème demeurent fixés au plan national. De même le service de l'allocation continue d'être assuré par les caisses d'allocations familiales et par les caisses de mutualité sociale agricole.

Le texte met fin à l'enchevêtrement actuel des compétences de l'État et des départements en confiant aux départements le pilotage local de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. La décentralisation du RMI s'accompagne d'un transfert de ressources aux départements dans les conditions précisées par la loi de finances.

**La deuxième partie du projet de loi crée un revenu minimum d'activité** conformément aux orientations arrêtées à l'occasion de la table ronde pour l'emploi du 18 mars 2003. Le RMA complète le RMI pour aider les allocataires à sortir d'une situation d'assistance et pour rendre incitatifs les revenus du travail. Il active la dépense du RMI en associant une allocation forfaitaire de revenu minimum d'insertion et un complément à la charge de l'employeur. Durant la période de mise en oeuvre du RMA, chaque membre du foyer conserve les droits garantis aux bénéficiaires du RMI. Le RMA s'inscrit dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée de 20 heures par semaine pour une période maximale de 18 mois. Le titulaire de ce revenu minimal bénéficie au total d'une rémunération au moins égale à 20 fois le SMIC horaire par semaine. Le RMA constitue une étape vers l'accès ou le retour à l'emploi ordinaire pour ceux qui en sont le plus éloignés.

Le champ d'application est celui des employeurs des secteurs marchand (à l'exception des particuliers employeurs) et non marchand (à l'exception de l'État et des départements). Le RMA ouvre droit, dans le secteur non marchand, à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale compensée par le budget de l'État.

**La troisième partie du projet de loi définit les modalités de suivi statistique et d'évaluation du dispositif** et attribue à l'inspection générale des Affaires sociales une compétence de contrôle.

Votre Rapporteur spécial insiste sur cette nécessaire évaluation du RMA, ainsi que sur le pilotage du RMI : les responsables ne devront pas être privés de la possibilité de conduire une gestion par la performance, qu'ils auraient eue sous l'empire de la LOLF si la dotation du RMI était demeurée une subvention de l'État.

## II.- UNE REFLEXION A MENER SUR L'AIDE MEDICALE DE L'ETAT

### A.- LES DEPENSES DE L'AME CROISSENT DANS DES PROPORTIONS ALARMANTES

#### 1.- L'aide médicale de l'État, un dispositif résiduel...

Des dispositifs très divers sont regroupés sous le vocable d'aide médicale de l'État, dont le point commun est de présenter un caractère dérogatoire au droit commun de l'accès aux soins.

##### *a) L'essentiel de l'AME est géré par l'assurance maladie*

Instituée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les personnes étrangères résidant en France qui ne remplissent pas les conditions d'admission au bénéfice de la couverture maladie universelle, c'est-à-dire, pour l'essentiel, en situation irrégulière, l'aide médicale gérée par l'assurance maladie a connu une montée en charge rapide. Les bénéficiaires potentiels et leurs ayants droit – environ le quart du total – étaient 73.300 au 31 décembre 2000, 125.400 31 décembre 2001, 153.600 personnes au 30 septembre 2002, et environ 170.000 aujourd'hui. Les trois caisses primaires de Paris, Bobigny et Nanterre rassembleraient à elles seules deux tiers des bénéficiaires.

L'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels rencontre toutefois une double difficulté : le chiffrage de la population immigrée clandestine et, parmi elle, la proportion des personnes qui, compte tenu de leur état de santé ou de leur âge, accepteront de sortir de l'anonymat.

##### *b) L'aide médicale par décision du ministre est exceptionnelle*

La loi donne la possibilité au ministre chargé de l'action sociale d'admettre à l'aide médicale des personnes qui ne résident pas en France mais sont présentes sur le territoire français et dont l'état de santé le justifie. Plus d'un millier de demandes par an sont actuellement reçues à la direction générale de l'action sociale.

Une centaine de ces demandes concernent des Français démunis vivant à l'étranger. En outre, une vingtaine de personnes étrangères ne résidant pas en France, soignées dans un établissement de santé français, bénéficient chaque année d'une admission exceptionnelle à l'aide médicale. Le coût annuel de ces prises en charge est estimé à 4 millions d'euros.

##### *c) La prise en charge des évacuations sanitaires de Mayotte vers la Réunion devrait décroître*

Chaque année, quelque 400 personnes sont transférées par l'hôpital de Mayotte vers les établissements de santé de la Réunion. La prise en charge en est demandée à l'aide médicale. Les dépenses en 2001 et 2002 ont été de 15 millions d'euros. À partir de 2003, la création de l'assurance maladie-maternité de Mayotte par l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 ne laisse à la charge de l'aide

médicale de l'État que les évacuations sanitaires de personnes étrangères résidant en situation irrégulière à Mayotte, soit 47 % des personnes antérieurement concernées.

## **2.- ... dont le coût semble échapper à tout contrôle**

### ***a) En 2002, l'apurement des importantes dettes accumulées***

La dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2002, à l'article 20 du chapitre 46-82 – Couverture maladie universelle et aide médicale pour l'aide médicale de l'État, était de 60,9 millions d'euros. 55,7 millions d'euros ont été versés à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM) et 5,2 millions d'euros ont été consacrés aux hospitalisations des personnes résidant à Mayotte, ayant bénéficié d'une évacuation sanitaire vers la Réunion ou la métropole.

Une dotation supplémentaire de 445 millions d'euros a été votée en loi de finances rectificative pour 2002. Sur ce montant, 186 millions d'euros ont été consacrés au remboursement des dettes de l'année 2002 à l'égard de la CNAMTS.

### ***b) En 2003, une sous-dotation toujours aussi manifeste***

En loi de finances pour 2003, 233 millions d'euros ont été inscrits sur l'article support de l'AME. Or le besoin de crédits pour l'année en cours est estimé entre 590 et 742 millions d'euros, dont :

– entre 478 et 630 millions d'euros au titre des créances de la CNAM liquidées au cours du quatrième trimestre de 2002 et des trois premiers trimestres de 2003 ;

– 89 millions d'euros correspondant à la fraction de la créance du troisième trimestre de 2002 présentée par la CNAM, que l'insuffisance des crédits ouverts en 2002 n'a pas permis d'honorer et qui est reportée sur l'exercice 2003 ;

– 19 millions d'euros pour le paiement des évacuations sanitaires des patients de l'hôpital de Mayotte ;

– 4 millions d'euros pour le remboursement par les préfets de prestations n'ayant pas fait l'objet d'avances par les caisses primaires d'assurance maladie.

## **B.- UNE REMISE A PLAT DE LA PRESTATION EST NECESSAIRE**

### **1.- Les mesures d'urgence envisagées par le Gouvernement...**

#### ***a) Les causes de l'augmentation des dépenses sont multiples***

La forte augmentation des dépenses d'aide médicale en 2002 (330 millions d'euros contre 25 et 145 millions d'euros respectivement en 2000 et 2001) s'explique diversement.

Ainsi qu'il vient d'être démontré, l'aide médicale de l'État a été l'objet d'une sous-évaluation de la dotation budgétaire de départ. Mais de surcroît, cette dotation budgétaire a été réduite, passant de 75,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2000 à 53,3 millions d'euros pour 2001 puis à 60,9 millions d'euros en 2002. Le retard pris par les caisses primaires pour liquider les factures des années 2000 et 2001 a reporté sur les années suivantes une part des frais de soins des deux premières années, notamment dans la région parisienne où se trouve le plus grand nombre des bénéficiaires. Ce retard représente, selon le rapport établi en mars dernier par l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), 235 millions d'euros, soit 49 % du total des dépenses de 2000 et 2001.

S'y ajoute l'impact inévitable d'un surcoût des dépenses moyennes par bénéficiaire, s'agissant de personnes malades insuffisamment suivies, et souvent atteintes de pathologies lourdes (diabète, sida, hépatites, maladies cardiaques). La mission de l'IGAS estime que la dépense moyenne se situe autour de 3.200 euros en 2002. Cependant, lors des premiers contrôles auxquels elle a procédé dans des hôpitaux de la région parisienne, votre Rapporteur spécial a eu connaissance de coûts moyens par patient bénéficiaire de l'AME de l'ordre de 8.000 euros.

À l'évidence, il est vain de s'interroger sur les causes de ce que l'on peut qualifier d'explosion des dépenses de l'AME sans faire entrer en ligne de compte, à l'instar de tous les intervenants dans la chaîne de ce dispositif – personnel soignant, administrations, associations –, le dynamisme des flux migratoires que connaît notre pays, et en particulier l'augmentation du nombre de déboutés du droit d'asile, qui se répercute mécaniquement sur le nombre d'admissions à l'AME.

***b) Les dettes, importantes, ont été incomplètement apurées***

Le décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2002 a doté le chapitre 46-82 d'un crédit de 665 millions d'euros, dont 445 millions ont été affectés à l'article 20 pour les dettes de l'aide médicale de l'État. Ce crédit a permis le remboursement des dettes suivantes :

– au titre des dettes antérieures à 2000, 66 millions d'euros à la CNAM et 68 millions d'euros pour les dettes que l'État conservait au titre de l'ancienne aide médicale auprès des départements, des établissements de santé et des URSSAF ;

– au titre des dettes de 2000 et 2001, 95 millions d'euros à la CNAM et 30 millions d'euros à la DRASS de la Réunion pour les frais d'hospitalisations des patients de l'hôpital de Mayotte bénéficiant d'une évacuation sanitaire gratuite ;

– au titre des dettes de 2002, une partie des créances détenues par la CNAM, soit 186 millions d'euros.

Il n'existe plus de dettes envers les départements et les URSSAF. Les 4 millions d'euros de dettes à des établissements de santé qui ont été signalées en fin d'année 2002 pour des soins antérieurs à 2000 ont été réglées en 2003.

***c) Le Gouvernement a défini des orientations pour 2004 et des mesures pour maîtriser la dépense***

En 2004, selon les déclarations gouvernementales, une réforme d'ensemble sera engagée, visant à permettre la maîtrise des dépenses tout en préservant l'accès aux soins de ceux qui en ont besoin. Trois axes de réforme seront mis en œuvre à cet effet : un meilleur contrôle de l'accès au dispositif, l'introduction d'une participation financière des bénéficiaires et une limitation des remboursements aux soins médicalement indispensables.

L'introduction d'un ticket modérateur plafonné est issue de l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002<sup>(11)</sup>. Le projet de décret d'application de cette mesure avait été suspendu afin d'examiner le bien-fondé de certaines observations qui ont été formulées à l'encontre de cette disposition législative. Ce temps de réflexion est aujourd'hui terminé ; le Gouvernement ne souhaite pas différer davantage l'application de cette mesure. L'instauration d'une participation des bénéficiaires à leurs frais de soins et d'hospitalisation complète les mesures destinées à maîtriser le coût de l'AME. Ses modalités préserveront le principe essentiel de l'accès aux soins des personnes concernées.

Par ailleurs, une circulaire est sur le point d'être publiée, qui définira de façon stricte les conditions d'admission à l'AME et les modalités de son contrôle.

## **2.- ... ne paraissent pas à la hauteur de l'enjeu**

Le Gouvernement est évidemment dans son rôle lorsqu'il prend ses responsabilités pour pallier au plus vite les dérapages constatés, et cependant votre Rapporteur spécial, qui poursuit sa réflexion et ses consultations sur ce dossier, a acquis la conviction qu'aujourd'hui, et demain plus encore, cet ajustement à la marge conduit à **une triple impasse : technique, politique et sanitaire.**

Impasse technique, car les économies que les aménagements envisagés pourraient procurer sont sans commune mesure avec le dynamisme prévisible des dépenses de l'AME, notamment dans le contexte de l'application prochaine de la nouvelle politique de l'immigration en cours d'examen parlementaire. Comment croire que l'équation figurant dans le « bleu » pour 2004 soit sincère, qui chiffre à 411,5 millions d'euros supplémentaires l'évolution des dépenses et au même montant les économies qui seront réalisées ? Impasse politique, car l'on voit mal où pourrait conduire la restriction de l'accès aux soins de personnes qui disposent aujourd'hui d'un tel droit, et sont bel et bien présentes sur le territoire. Impasse sanitaire enfin, car nul observateur un tant soit peu averti ne conteste que retarder l'accès aux soins soit un facteur d'aggravation de l'état de santé du patient, et *in fine* un danger en termes de santé publique.

**Telle est la raison pour laquelle votre Rapporteur spécial s'achemine, en l'état actuel de ses travaux, vers des propositions tendant à remettre en cause l'architecture même de l'AME, qui a fait la preuve de son vice de conception. Un groupe référent, comprenant, à côté de représentants du monde**

---

<sup>(11)</sup> loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002

médical et de l'administration, des personnalités du monde associatif et universitaire, sera prochainement constitué dans ce but.

### III.- DANS LE CADRE D'UN NOUVEAU PLAN NATIONAL, DES SOLUTIONS DIVERSIFIEES D'HEBERGEMENT SOCIAL

#### A.- LE PLAN NATIONAL DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ET L'EXCLUSION A ETE PRESENTE LE 25 MARS 2003

La lutte contre l'exclusion mobilise de nombreux crédits tant sur le budget de l'État que sur le budget des collectivités locales, voire des caisses des organismes de protection sociale. Ainsi, l'effort de l'État est estimé en 2003 à 24,6 milliards d'euros correspondant au financement de nombreux dispositifs spécifiques en faveur des personnes en difficulté :

Actions pour l'emploi	5,5	milliards d'euros
Dispositifs d'hébergement et de logement	6	milliards d'euros
Mesures d'accès aux soins	1,5	milliard d'euros
Dispositifs d'aides sociales	11	milliards d'euros
Mesures d'accès à la justice	0,3	milliard d'euros
Politique de la ville	0,3	milliard d'euros
<b>Total</b>	<b>24,6</b>	<b>milliards d'euros</b>

Les collectivités locales ont quant à elles consacré en 2002 13,5 milliards d'euros aux actions de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Les crédits relatifs au Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion viennent s'inscrire dans ce cadre. Ils s'entendent sur la totalité du plan, soit de 2003 à 2005. Pour bâtir ce plan, le Gouvernement est parti du constat largement partagé par les acteurs de terrains selon lequel les droits contenus dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et adoptée par le précédent gouvernement en 1998 demeurent toujours très difficiles d'accès.

Ce plan répond donc à un objectif prioritaire : rendre effectif l'accès aux droits des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. Il marque également une étape importante dans l'élaboration d'une véritable politique de l'urgence sociale qui s'est traduite dès cet hiver par des mesures immédiates dans le cadre d'une mobilisation interministérielle des moyens de l'État durant la période de grand froid. La mise en œuvre des actions de renforcement proposées par le Gouvernement nécessite des moyens budgétaires supplémentaires, qui correspondent à un effort financier estimé, comme l'indique le tableau suivant, à environ 1 milliard d'euros :

Mesures en faveur de l'hébergement et du logement	700	millions d'euros
Actions pour les publics précaires	110	millions d'euros
Mesures d'accès aux droits	95	millions d'euros

Mesures d'accès aux soins	95 millions d'euros
<b>Total</b>	<b>1.000 millions d'euros</b>

Le plan présenté s'organise selon cinq axes principaux.

1. Rendre effectif l'accès aux droits et à la citoyenneté :
  - en simplifiant les relations entre l'administration et les personnes en situation de précarité et d'exclusion ;
  - en informant les personnes de leurs droits et éviter les ruptures de droits qui engendrent l'exclusion. Cet effort de prévention doit également se traduire par le développement des procédures d'avance sur droits supposés ;
  - en encourageant l'expression et la participation des personnes les plus démunies afin de les rendre acteurs de leur vie et conforter le travail des associations. Dans cet esprit une campagne d'information sur les différents droits sera lancée fin 2003 ;
  - en faisant accéder à la justice les personnes en situation d'exclusion et en élargissant l'aide juridictionnelle aux publics précaires.
2. Le renforcement de l'accès au logement des personnes les plus démunies et l'amélioration du dispositif d'urgence sociale :
  - en prévenant les expulsions locatives de personnes de bonne foi. Une fusion des fonds de solidarité logement, eau, énergie et téléphone doit également être soumise au Parlement en 2003 pour permettre un meilleur règlement des dettes locatives ;
  - en encourageant la création et le développement d'un parc privé social ;
  - en intensifiant la lutte contre l'habitat indigne et en développant le parc de logement pour grandes familles ou personnes isolées.
3. La modernisation, le paramétrage et la mise en cohérence de l'ensemble du dispositif de l'urgence sociale.
4. L'amélioration de l'accès aux soins des publics en situation précaire, en lien avec le ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées :
  - en renforçant les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins et en étendant les permanences d'accès aux soins (PASS), cellules destinées à faciliter la prise en charge dans les hôpitaux des personnes les plus démunies. Des PASS mobiles seront expérimentées dans les zones rurales.
  - en prenant en compte la souffrance psychique des personnes les plus démunies. L'efficacité de cette démarche passe par une meilleure articulation entre les secteurs du social, du médical et de la psychiatrie ;
  - en confortant l'aide nutritionnelle, pour remédier aux carences graves ou aux cas d'obésité. Par ailleurs, des actions d'insertion par l'alimentation, comme les épiceries sociales, seront encouragées.
5. Le développement d'actions en direction de publics précaires spécifiques, comme par exemple :

- en luttant contre l'illettrisme, qui touche aujourd'hui 5 à 10 % de la population ;
- en développant l'accès à l'électricité et au téléphone *via* une réduction sociale tarifaire ;
- en facilitant l'accès des personnes démunies à l'offre culturelle et artistique.

La réponse aux situations d'exclusion ne peut se satisfaire uniquement de mesures législatives ou réglementaires. Il s'agit de mettre en œuvre une démarche de dialogue et de mobilisation citoyenne car l'exclusion, comme le souligne M<sup>me</sup> Dominique Versini, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, est l'affaire de tous : État, collectivités territoriales, associations, entreprises et citoyens.

## **B.- LES BESOINS EN HEBERGEMENT SOCIAL NE CESSENT DE CROITRE**

Le dispositif relatif à l'urgence sociale permet l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'insertion des publics sans domicile fixe. Ce dispositif fait actuellement l'objet d'une mise à plat afin de bien définir les niveaux de l'urgence, de la « post-urgence » et de l'insertion. Au-delà de cet effort de modernisation, le Gouvernement s'est engagé également à créer 5.000 places de « maisons relais » dans un programme pluriannuel dont 1.000 places dès 2003. Ces maisons sont destinées à permettre à des publics désocialisés de s'inscrire dans une démarche de réadaptation sociale, tout en responsabilisant et en favorisant leur autonomie.

### **1.- Une pause dans les créations de places de CHRS**

Régis par les articles L. 345-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont des établissements publics ou privés qui prennent en charge des personnes ou familles en grande difficulté économique, familiale, de logement ou d'insertion, afin de les aider à recouvrer leur autonomie. L'accueil dure six mois, durée renouvelable une fois.

#### ***a) Des crédits de fonctionnement rebasés, l'investissement en panne***

En 2003, la dotation du **chapitre 46-81, article 30**, qui était de 417,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, a été portée à 428,4 millions d'euros, soit une progression de 2,6 %. Cette évolution se décompose classiquement en une mesure d'ajustement à hauteur de 4,4 millions d'euros pour couvrir l'évolution de la masse salariale, et une mesure nouvelle de 6,4 millions d'euros, permettant le financement de 500 places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

En 2004, cette dotation augmenterait de 2,1 % pour s'établir à 437,3 millions d'euros. Une telle augmentation correspond à un rebasage de la dotation globale de fonctionnement des CHRS afin de tenir compte des insuffisances de crédits pour le financement de la masse salariale (GVT et accords salariaux agréés et non financés à hauteur des besoins), une reprise des déficits constatés et un paiement des contentieux jugés et non encore financés, et enfin la prise en compte des situations locales où les collectivités se désengagent financièrement des CHRS.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale constituent un dispositif essentiel de la lutte contre la précarité et l'exclusion. Ils ont bénéficié de dotations budgétaires spécifiques en 2000, 2001 et 2002 sur le **chapitre 66-20, article 40** supérieures aux besoins recensés dans les contrats de plan État/régions.

Ainsi, l'article 40 a été doté en lois de finances pour 2000, 2001, 2002 et 2003, respectivement de 7,62 millions d'euros, 4,57 millions d'euros, 4,58 millions d'euros et 4,57 millions d'euros répartis entre les contrats de plan la lutte contre l'exclusion, conformément au tableau suivant :

**REPARTITION DES CREDITS DU CHAPITRE 66-20 ARTICLE 40**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Contrats de plan État/régions	Lutte contre les exclusions
<b>Programmation</b>		4	
<b>2000</b>	7,62	0,57	7,05
Montant délégué			6,49
<b>2001</b>	4,57	0,57	4
Montant délégué			0,59
<b>2002</b>	4,58	0,58	4
Montant délégué		0,49	0,89
<b>2003</b>	4,57	0,57	4

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

Trois régions ont contractualisé dans le cadre du XII<sup>e</sup> Plan : l'Auvergne, le Limousin et le Nord-Pas-de-Calais, qui ont mobilisé au total 4 millions d'euros, représentant l'engagement de l'État pour la période 2000-2006. Les crédits notifiés et délégués en 2000 au titre de la loi contre les exclusions s'élèvent à 6,49 millions d'euros. Ils concernent 8 régions non signataires d'un contrat de plan. Les régions qui ont sollicité des crédits les ont affectés prioritairement à la réalisation de travaux de sécurité et de mise aux normes des bâtiments.

En 2001, les délégations d'autorisations de programme ont été bloquées en raison d'un volume de crédits de paiement insuffisant pour couvrir les autorisations de programme ouvertes sur ce chapitre. Sur l'article 40, seuls 12,8 % des crédits ont pu faire l'objet de délégations d'autorisations de programme (0,59 million d'euros). En 2002, ce taux est monté à 30,19 %, soit 4,57 millions d'euros.

Au titre de 2003, les mesures de régulation budgétaire appliquées au chapitre 66-20 ont eu des conséquences sur les délégations d'autorisations de programme. L'annulation (6,5 millions d'euros) et le gel des reports de crédits de paiement (14,95 millions d'euros) ont réduit leur volume. De fait, **aucune délégation n'est intervenue en 2003**, qu'il s'agisse des autorisations de programme provenant des reports ou des autorisations de programme inscrites en loi de finances pour 2003. Cette situation conduit à une sous-exécution des contrats de plan, la programmation sur l'article 40 étant actuellement couverte à hauteur de 18 %. Votre Rapporteur spécial déplore que les objectifs ambitieux affichés l'an dernier aient été manqués dans de telles proportions.

500.000 euros d'autorisations de programme et 1,77 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le présent projet de loi.

**b) Un manque d'indicateurs chiffrés préoccupant dans la perspective de l'application de la loi organique**

Selon les dernières enquêtes de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 22.000 personnes, dont 6.500 enfants, étaient accueillies dans les CHRS au 1<sup>er</sup> janvier 1998. En outre, les CHRS accueillent également, au titre de l'hébergement d'urgence, 3.803 personnes. Soit un total de 26.021 personnes accueillies.

Si les caractéristiques sociologiques des personnes hébergées évoluent peu, **la pression des demandeurs d'asile et des déboutés sur l'offre d'hébergement ne s'est pas démentie en 2003**, et ce en dépit de la création massive de places financées sur le chapitre 46-81, article 60, consacrées aux demandeurs d'asile, et dont le nombre s'élève aujourd'hui à plus de 10.000 places. Un certain nombre de CHRS, situés notamment sur l'arc Nord-Est / Sud-Est, abritent désormais, dans une proportion allant jusqu'à 50 %, une population étrangère en demande d'hébergement composée de familles nombreuses avec de jeunes enfants.

Les derniers résultats connus au sujet de la durée des séjours, qui datent de 1997, rapportent des durées moyennes de séjours variables en fonction de la nature de l'établissement et du public accueilli dans les proportions suivantes :

**DURÉE MOYENNE DE SÉJOUR EN CHRS**

(en jours)

CHRS seul	126
jeunes isolés	143
adultes seuls	114
adultes avec enfants	104
Accueil en urgence	12
Adaptation à la vie active seule	131
CHRS et ateliers	159

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

**Votre Rapporteur spécial estime que le manque d'indicateurs pour une politique sociale si dynamique et coûteuse est préoccupant en soi, et plus encore dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique.**

Le tableau suivant dresse un bilan de la création de places de CHRS, y compris par transformation de places d'urgence :

**CRÉATION DE PLACES EN CHRS (chapitre 46-81, article 30)**

	2001	en %	2002	2003 (1)
Créations nettes	337	66	n.d.	n.d.
Transformations	171	33	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>508</b>	<b>100</b>	<b>530</b>	<b>529</b>

(1) au 1<sup>er</sup> septembre

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

En 2004, les crédits à inscrire sur cet article devraient progresser de 2,08 % en fonctionnement, pour tenir compte de la situation financière difficile d'un grand nombre de CHRS et permettre à l'ensemble des établissements de retrouver des conditions budgétaires de fonctionnement viables, qui intègrent la réalité des contraintes de masse salariale. Les crédits se monteraient ainsi à 437,3 millions d'euros. **La nécessité de retrouver une situation budgétaire assainie pour les CHRS conduit, en 2004, à privilégier ce rebasage par rapport à la création de places nouvelles.** Votre Rapporteur spécial souhaite que dès l'an prochain toutefois, la création de places reprenne, car le rythme de croissance des besoins, lui, ne connaît pas de pause. **Une autre piste à privilégier est la création de places en maisons relais, moins coûteuses et parfois mieux adaptées.**

## **2.- Un développement encourageant des maisons-relais**

Dans le cadre du programme national de renforcement de la lutte contre l'exclusion susmentionné, et face au constat préoccupant, dressé depuis plusieurs années, de l'engorgement des structures de l'hébergement d'urgence, a été lancé en décembre 2002 le programme des maisons-relais. Successeur du dispositif instauré en 1997 pour créer des « pensions de famille », ce programme correspond à une modalité particulière de résidence sociale, devant permettre de stabiliser des personnes très désocialisées dans un habitat durable, de type communautaire et de petite taille. Il ne s'agit donc pas d'un centre d'hébergement mais d'un véritable logement alternatif. La logique n'est pas celle de l'assistantat mais celle de la responsabilisation : les personnes concernées perçoivent l'aide personnalisée au logement et participent à la vie de la maison, y compris financièrement.

La circulaire du 10 décembre 2002 prévoit la création sur l'ensemble du territoire d'environ 200 maisons-relais d'une capacité moyenne de 25 places, soit un total de 5.000 places. 1.028 places vont pouvoir être financées en 2003, ce qui correspond à un coût budgétaire de 3 millions d'euros en année pleine, sur la base de 8 euros par place. Cette dotation de fonctionnement s'impute sur l'article 20 du chapitre 46-81. Quant à l'investissement, il est financé sur les crédits du Logement, selon les modalités du prêt locatif aidé-insertion.

Or si la dotation de fonctionnement de 3 millions d'euros sur les crédits du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité a bien été consolidée pour 2004, le présent projet de loi ne prévoit pas de crédits supplémentaires pour poursuivre la montée en charge du dispositif, ce que votre Rapporteur spécial déplore. **Il serait souhaitable que le Gouvernement, comme il en a le pouvoir, redéploie les crédits prévus sur le chapitre 46-81, par exemple en diminuant la dotation de l'article 40 destinée à l'hébergement d'urgence pour augmenter celle de l'article 20, support des maisons-relais.** En effet, les crédits de l'hébergement d'urgence servent parfois à la prise en charge de personnes auxquelles une maison-relais serait mieux adaptée. Une place en CHRS revient pourtant à 16 euros par jour, soit deux fois plus qu'une place en maison relais.

### 3.- Des tensions toujours fortes sur l'accueil d'urgence

#### a) *Les demandes croissantes d'asile conventionnel et d'asile territorial*

L'application de la convention de Genève du 28 juillet 1951 conduit à distinguer deux types de demandeurs d'**asile conventionnel** :

– les demandeurs d'asile en cours de procédure, qui sont les étrangers admis à séjourner provisoirement en France après le dépôt d'une demande d'asile instruite par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en cas d'appel, par la Commission des recours des réfugiés. Ils sont titulaires d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande ;

– les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié par décision de l'OFPRA et, en cas d'appel, de la Commission de recours. Ce sont les étrangers admis à résider en France à la suite d'un accord de statut dans le cadre de la convention de Genève. Ils sont munis d'un titre de résident et bénéficient de l'intégralité des droits économiques et sociaux reconnus aux nationaux.

Le tableau suivant retrace l'évolution récente des demandes d'asile et des certificats de réfugiés accordés :

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE ET DES CERTIFICATS DE RÉFUGIÉS ACCORDÉS

	1999		2000		2001		2002	
	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats
Europe	8.450	1.469	13.22	2.10	14.37	2.04	16.86	2.77
Amérique/Afrique	11.192	1.338	15.77	1.49	24.18	2.78	26.45	4.03
Asie	11.158	1.817	9.65	1.51	8.62	2.43	7.63	1.63
Apatrides	107	35	89	68	106	62	131	55
<b>Total</b>	<b>30.907</b>	<b>4.659</b>	<b>38.74</b>	<b>5.18</b>	<b>47.29</b>	<b>7.32</b>	<b>51.08</b>	<b>8.49</b>

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

**Le nombre de dossiers déposés au titre de la demande d'asile depuis 1999 a ainsi connu une hausse de plus de 165 % en trois ans.** Le nombre de mineurs accompagnants représente environ 12 à 15 % de celui des majeurs.

Ce chiffre doit par ailleurs être complété par celui des demandeurs d'**asile territorial** ; en 2002, selon le ministère de l'intérieur, ce chiffre s'élève à 28.372 personnes. L'instruction de ces demandes, qui relève actuellement du ministère de l'Intérieur, ne figure pas dans les statistiques de l'OFPRA.

Au total, l'estimation du nombre d'adultes réfugiés statutaires au 31 décembre 2002 s'établit à 102.182 (dont 58 % d'hommes et 42 % de femmes).

#### b) *L'insuffisance du dispositif national d'accueil*

En application de l'article L.112-2 du code de l'action sociale et des familles et pour répondre aux obligations découlant de la convention de Genève, la France s'est dotée pour l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile d'un dispositif national d'accueil. Ce dispositif national comporte :

– 28 **centres provisoires d’hébergement** dont la mission principale est de préparer l’insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d’accueil était de 1.028 places au 31 décembre 2002 et n’a pas évolué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000. 2.135 entrées en centre ont été enregistrées en 2002, contre 2.274 en 2001 ;

– des **centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA)** qui assurent un hébergement et un accompagnement social et administratif aux demandeurs d’asile en cours de procédure. Ils disposaient d’une capacité de 6.782 places au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le plan de création de 3.000 places en 2002 a été réalisé. S’y sont ajoutées 535 places nouvelles financées par anticipation sur les crédits ouverts en loi de finances pour 2003. Ainsi, au 31 décembre 2002, la capacité des CADA s’élevait à 10.317 places, contre 5.282 en 2001, soit une augmentation de 195 % en deux ans.

Au 30 juin 2003, les 1.718 nouvelles places dont le financement était prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2003 étaient déjà créées ; la capacité à cette date est donc de 11.500 places de CADA ;

– la capacité des CADA est complétée par la mise en place d’un **dispositif d’accueil d’urgence des demandeurs d’asile**. Mis en place en novembre 2000, il est financé sur le **chapitre 46-81, article 40**. Destiné prioritairement aux demandeurs d’asile de la région parisienne, sa capacité est de 1.200 places en 2002 ;

– en 2002, au cours de la période hivernale un **dispositif d’hébergement temporaire pour les demandeurs d’asile** s’est mis progressivement en place pour atteindre 1.280 places au 31 décembre et 1.835 places au cours du mois de janvier 2003. Ce dispositif mis en place par conventionnement avec la Sonacotra et l’AFTAM a permis de gérer au cours de la période hivernale les à-coups de la situation de l’asile sur le territoire national (dessalement de Paris, du Rhône, hébergement des demandeurs d’asile de Sangatte et des bidonvilles de Lille et de Vaulx-en-Velin, etc.) ;

– enfin, le dispositif national comprend deux centres de transit de 80 et 46 places, destinés à accueillir les étrangers sollicitant l’asile en France pour une période déterminée, nécessaire pour établir leur situation administrative. Il s’agit de personnes relevant de la convention de Dublin, ou d’autres situations particulières.

Le tableau suivant retrace l’évolution de la capacité d’accueil :

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF NATIONAL D’ACCUEIL (places permanentes)

	CADA (1)		CPH (2)		Centres de transit
	Nombre de places	Nombre de personnes accueillies	Nombre de places	Nombre de personnes accueillies	Nombre de places
<b>2000</b>	4.756	5.794	1.028	1.885	126
<b>2001</b>	5.282	8.610	1.028	2.274	126
<b>2002</b>	9.782 (3)	13.128	1.028	2.132	126
<b>2003 (4)</b>	11.480	n.d.	1.028	n.d.	146

(1) centres d'accueil pour demandeurs d'asile

(2) centres provisoires d'hébergement

(3) + 535 places ouvertes par anticipation en fin d'année 2002, soit 10.317 places effectives au 31 décembre 2002.

(4) situation au 30 juin

Source : projet de loi de finances

L'évolution depuis 2001 des crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés est retracée dans le tableau suivant :

**DÉPENSES D'HÉBERGEMENT DES RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE**  
Chapitre 46-81, articles 40 et 60

	<i>(en millions d'euros)</i>			
	2001	2002	2003	2004 (prévision)
Crédits votés	61,2	97,5	139,6	151,5
Crédits ouverts en gestion	46,9	72,9	103	
<b>Total</b>	<b>108,1</b>	<b>170,4</b>	<b>232,6</b>	<b>151,5</b>

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

Votre Rapporteur spécial estime que de tels abondements, répétés, en gestion, nuisent à la sincérité de l'autorisation parlementaire.

L'article 60 intègre également des dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en hôtel ou en structures collectives d'hébergement, faute de capacités d'accueil suffisantes dans le dispositif spécialisé. **Sur ces deux articles**, la dotation prévue dans le présent projet de loi est en **augmentation de 13,9 millions d'euros par rapport 2003**, soit :

- 4,1 millions d'euros pour la consolidation de 190 places d'accueil d'urgence et le maintien de 1.835 places d'urgence au premier trimestre de 2004 ;
- 1,02 million d'euros pour l'actualisation du dispositif national d'accueil ;
- 8,8 millions d'euros pour 1.000 places nouvelles de CADA.

Cette évolution, en retrait par rapport à la hausse de crédits entre 2002 et 2003 (+ 42,1 millions d'euros), est justifiée par la poursuite de la hausse de la demande d'asile. Malgré une décélération du rythme d'augmentation, le nombre cumulé d'entrées nouvelles sur les 6 premiers mois de 2003 est du même ordre de grandeur qu'en 2002, soit 24.343. Il est par conséquent indispensable de poursuivre le processus de création de nouvelles places de CADA pour éviter de faire reposer sur les dispositifs d'urgence les nouvelles prises en charge. C'est ainsi que doit se comprendre le **décret d'avance du 13 octobre 2003 qui vient d'ouvrir 145 millions d'euros sur ce chapitre**, financés par 131,4 millions d'euros d'annulations sur la section « Travail » et 13,6 millions d'euros sur les crédits de la solidarité, correspondant à 3.200 places supplémentaires, dont 780 à Paris.

Enfin, sur l'article 50 du chapitre 46-81, la différence entre les crédits votés en loi de finances pour 2003 et les montants sollicités pour 2004 provient pour 3,8 millions d'euros des économies liées à la **fermeture du centre d'hébergement de migrants géré par la Croix-Rouge française à Sangatte** et pour 420.000 euros du transfert à la section « Travail » des crédits de parrainage des jeunes vers l'emploi et la qualification professionnelle.

**c) La suppression de l'allocation d'attente permise par l'accès plus rapide à l'allocation d'insertion**

Les crédits du chapitre 46-81, article 70 – *allocation d'attente et aides diverses* sont affectés au versement par le service social d'aide aux émigrants de l'allocation d'attente (304,9 euros par adulte et 106,7 euros par enfant) au bénéfice des demandeurs d'asile venant d'arriver sur le territoire national, ainsi que des aides d'urgence et d'intégration au bénéfice des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. De plus, l'association « Entraide universitaire française » alloue des bourses universitaires à des réfugiés statutaires poursuivant en France des études universitaires. Les aides d'urgence et d'intégration ainsi que les bourses universitaires entrent dans la catégorie « aides financières diverses ».

L'évolution depuis 2001 des crédits ouverts pour financer l'allocation d'attente et les aides diverses est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CHAPITRE 46-81, ARTICLE 70

(en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	2004 (prévision)
Allocation d'attente	9.711	9.048	9.048	0
Aides diverses	1.143	1.340	1.448	1.496
<b>Total</b>	<b>10.854</b>	<b>10.389</b>	<b>10.496</b>	<b>1.496</b>
Rappel des crédits votés	9.604	10.496	10.496	1.496

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

**Les crédits de l'allocation d'attente seront supprimés.** En effet, cette allocation a pour objet d'assurer la subsistance des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande d'allocation d'insertion auprès des ASSEDIC. Ce délai d'instruction, réduit au fil du temps, est actuellement d'un mois. Dans ces conditions il apparaît que l'allocation d'attente n'a plus sa raison d'être et que les crédits afférents peuvent être supprimés. Cette économie réalisée par transfert de charge vers le régime de l'assurance chômage permet de financer l'augmentation de la capacité d'hébergement des CADA.

**C.– LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION EVOLUENT PEU**

**1.– Les actions nationales sont globalement reconduites**

24,9 millions d'euros ont été inscrits en 2003 sur le **chapitre 46-81, article 10**, auxquels s'ajoutent 250.000 euros de reports, soit une dotation en très légère baisse par rapport à 2002. Cette dotation se décompose en deux catégories de dépenses : une subvention au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), et des conventions avec les associations nationales intervenant dans le développement social et la lutte contre l'exclusion.

**Les crédits du FONJEP** aident les associations à salarier des personnels qualifiés (« postes FONJEP ») qui exercent principalement des fonctions d'encadrement et jouent un rôle dynamique de développement des actions de terrain menées par les associations. **Votre Rapporteur spécial souligne l'originalité et**

**l'efficacité du dispositif des postes FONJEP, qui sont une excellente modalité de gestion de l'emploi associatif, et illustrent l'effet de levier des fonds publics.** Dès lors qu'un ministère attribue un poste, le FONJEP doit verser la participation correspondante par trimestre et d'avance. Aussi, un fonds de roulement en rapport avec l'importance de la masse financière gérée par le FONJEP est-il nécessaire. Ce fonds de roulement est passé de 13,2 millions d'euros au 31 décembre 2001 à 14 millions d'euros au 31 décembre 2002.

Le nombre de postes financés par des crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-81 s'élève à 1.690. Parmi ceux-ci, 665 sont affectés à des foyers de jeunes travailleurs et 414 à des centres sociaux. Chaque poste représente pour l'association bénéficiaire une aide de l'État dont le taux a été porté à 7.320 euros le 1<sup>er</sup> juillet 2002. À ce taux s'ajoutent des frais de gestion de 61 euros par poste. Pour les années 2003 et 2004, les dépenses prévues au titre du Fonds sont stables et s'élèvent à 12,5 millions d'euros.

Quant aux **conventions avec les associations nationales**, elles interviennent dans le domaine du développement social, de la lutte contre la prostitution, de l'insertion des jeunes en difficulté, de l'accompagnement social des gens du voyage, de l'insertion par l'activité économique et de l'accès aux soins.

Les financements prennent trois formes différentes : un soutien aux réseaux caritatifs d'envergure nationale et aux « têtes de réseau » dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, un soutien aux associations pour des actions expérimentales ou innovantes dans le champ de la lutte contre l'exclusion, et enfin une contribution d'environ 30.000 euros aux colloques organisés par ces associations. 2004 verra la reconduction de la dotation de 2003.

## **2.- Les actions locales sont marquées par certains transferts**

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 à **l'article 20 du chapitre 46-81** s'élèvent à 216,4 millions d'euros, contre 203,5 millions d'euros en 2002. Ces crédits ont été abondés en mai 2003 d'un montant de 3 millions d'euros. De plus, 8,6 millions d'euros ont été reportés de l'exercice 2002.

Cet article finance de très nombreuses actions, qui prennent des formes variées adaptées aux réalités locales.

- **Les réponses à l'urgence sociale** financées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales recouvrent les dispositifs relevant de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence (centres et services d'accueil d'urgence, accueils de jour, équipes mobiles, SAMU sociaux...), les fonds partenariaux destinés à apporter une aide pour la prise en charge de services liés au logement (fonds d'aide aux impayés d'énergie, fonds d'aide aux impayés d'eau) et des subventions à nombre d'associations intervenant au profit des plus démunis. L'hébergement des sans abri et les dispositifs comme le numéro téléphonique « 115 », les équipes mobiles et le « Samu social » ont connu ces deux dernières années un développement très important.

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement. Ces fonds accordent des aides financières sous forme de prêts, de

subventions ou de cautionnement aux ménages défavorisés, pour les aider à se maintenir dans le logement en cas d'impayés, ou bien pour les aider à entrer dans un logement locatif. Ils sont soit constitués en groupement d'intérêt public, soit constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire : la caisse d'allocations familiales ou une association agréée par le préfet.

Le tableau suivant résume l'évolution chiffrée de ces fonds :

**ÉVOLUTION DES FONDS DE SOLIDARITÉ LOGEMENT**

(en millions d'euros)

	2000	2001	Estimations 2002
<b>Ressources</b>			
État	75,1	73,87	68,5
Conseils généraux	80,5	78,2	70,2
Caisses d'allocations familiales	11,9	10,0	10,4
Communes	7,1	7,5	7,5
Bailleurs publics	7,6	6,6	7
ASSEDIC	14,9	14,2	7
Autres partenaires (1 %, MSA, divers)	1,2	1,8	1,7
Reports (trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier)	142,8	177,1	160,1
Retours de prêts et dépôts	49,8	44,5	42,1
Produits financiers	2,9	1,9	1,5
<b>Total des ressources disponibles</b>	<b>394,2</b>	<b>415,6</b>	<b>376</b>
<b>Dépenses</b>			
Aides et prestations	214,9	232,7	252,2
Fonctionnement	23,8	22,8	24
<b>Total des dépenses</b>	<b>238,7</b>	<b>255,5</b>	<b>276,2</b>
<b>Nombre de ménages aidés</b>	273.327	296.117	n.d.

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

**Le projet de loi de décentralisation prévoit d'une part le transfert aux départements des fonds de solidarité pour le logement, et d'autre part l'extension de la compétence des fonds de solidarité logement aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone**, qui sont actuellement attribuées par des fonds spécifiques (fonds énergie, fonds eau et fonds téléphone).

- **Les actions de développement social**, minoritaires en termes de financement, recouvrent des démarches très variables qui ont généralement pour caractéristique commune d'apporter des réponses originales à des situations sociales très difficiles, par le soutien à des actions locales expérimentales.

- **Les actions en faveur des jeunes** recouvrent l'abondement des **fonds d'aide aux jeunes**, qui sont financés de manière paritaire entre l'État et les conseils généraux. Les DDASS financent également sur ces crédits les points d'accueil et d'écoute à des jeunes en cours ou en danger de désocialisation, dans un cadre convivial et dépourvu de formalité. Au total, le montant affecté en loi de finances aux actions en faveur des jeunes a été de 44,5 millions d'euros en 2002. En 2003, il est de 44,1 millions d'euros.

- Le financement de l'opération « ville-vie-vacances » représente 2,1 millions d'euros.

- **L'insertion et l'accompagnement social** correspondent pour l'essentiel au financement de l'appui social individualisé ainsi que le soutien particulier à certaines structures

d'insertion par l'activité économique. L'appui social individualisé, régi par l'article L. 322-4-17 du code du travail, est une mesure d'accompagnement social personnalisé et global destinée aux personnes rencontrant des difficultés (familiales, sociales, culturelles, de santé...) qui font obstacle à leur insertion professionnelle ou à leur maintien dans l'emploi. En 2002, 48,8 millions d'euros y ont été consacrés, soit 37,4 millions d'euros de crédits nationaux et 11,4 millions d'euros de crédits du Fonds social européen. Pour l'année 2003, ces crédits représentent 43,6 millions d'euros, correspondant à environ 60.000 mesures individuelles. Pour 2004, 45 millions d'euros sont inscrits sur le **nouvel article 92** – Insertion et accompagnement social : dépenses déconcentrées **du chapitre 46-81**.

**La gestion des crédits de l'article 46-81, article 20 est globalisée** et les DDASS ont donc la possibilité de les répartir entre les différents paragraphes d'exécution en fonction des priorités qui s'expriment localement. Il s'agit d'une bonne préfiguration de l'application de la LOLF, laquelle nécessiterait en outre que soient bâtis des indicateurs de résultat. En 2001, la répartition constatée sur la base des remontées d'information fournie par les DDASS fait apparaître que les réponses à l'urgence sociale ont mobilisé environ 55 % des crédits, le développement social 8 %, les actions en faveur des jeunes 11 %, l'insertion et l'accompagnement social 24 %, le reste étant complété par les actions ville et l'observation sociale.

Le présent projet de loi prévoit une reconduction de ces crédits à hauteur de 175,5 millions d'euros, après imputation du transfert précité de 45 millions d'euros vers l'article 92, d'un transfert au bénéfice du ministère de la ville de 2,1 millions d'euros concernant l'opération ville-vie-vacances et le rattachement de 6,5 millions d'euros en provenance du chapitre 46-36, article 10 – *Allocations et prestations diverses* pour des actions de prévention de la prostitution.

#### **IV.– LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE L'INTEGRATION**

Les étrangers en situation régulière installés durablement en France bénéficient de l'égalité de traitement social et économique. Néanmoins, un certain nombre d'actions sont centrées sur les populations immigrées afin de répondre à des besoins spécifiques particulièrement en matière d'accueil, de formation linguistique et d'insertion.

Les crédits nécessaires à ces actions sont gérés par le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité dont la direction de la population et des migrations est plus spécifiquement chargée d'animer la politique d'intégration des populations immigrées, et par divers organismes publics. **Le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a donné un nouveau souffle à la politique de l'intégration.**

##### **A.– LES INTERVENTIONS DIRECTES DU MINISTERE SONT RESIDUELLES**

Les interventions du ministère sont financées sur les crédits du chapitre 46-81, articles 40 – *Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés : dépenses non déconcentrées* et 50 (dépenses déconcentrées).

L'**article 40** a été doté de 9,29 millions d'euros en 2003. Compte tenu d'un concours de 4,3 millions d'euros de l'Office des migrations internationales aux actions d'accueil des demandeurs d'asile et de mouvements intervenus en gestion, le montant des crédits ouverts s'élève à 14,46 millions d'euros. Les interventions se rattachant plus particulièrement au domaine de l'intégration des populations immigrées représentent près de 30 % des crédits votés pour 2003. Sur l'**article 50**, doté de 15,7 millions d'euros, près de 600.000 euros ont été délégués aux services déconcentrés pour des actions concourant à l'intégration.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces crédits d'une année sur l'autre :

**ACTIONS RELATIVES À L'INTÉGRATION DES POPULATIONS IMMIGRÉES EN 2002 ET 2003**  
(hors réfugiés et demandeurs d'asile)

	<i>(en milliers d'euros)</i>	
	<b>2002</b>	<b>2003 (1)</b>
<b>Dépenses non déconcentrées (46-81-40)</b>		
Jeunes (principalement opération « école ouverte »)	229	229
Lutte contre le racisme et la discrimination (2)	1.542	1.567
Emploi et qualification	140	207
Autres interventions	529	670
<b>Total</b>	<b>2.422</b>	<b>2.673</b>
<b>Dépenses déconcentrées (46-81-50)</b>		
Parrainage des jeunes vers l'emploi et la qualification	445	442
Contrats locaux pour l'accueil et l'intégration	380	90
Actions diverses	97	61
<b>Total</b>	<b>922</b>	<b>593</b>

(1) crédits engagés au 8 août

(2) dont 1,45 million d'euros pour le GIP « groupe d'étude et de lutte contre les discriminations »

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

Les crédits de l'**article 40** financent, par ailleurs, des interventions dans le domaine de la population, des actions en faveur des réfugiés et des missions spécifiques comme la coordination du réseau national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile confiée par l'État à l'association France terre d'asile, ou comme l'accompagnement social dans les centres de rétention d'étrangers devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Sur les crédits de l'**article 50** sont également financées des interventions en faveur des réfugiés et demandeurs d'asile, ainsi que des interventions sanitaires dans les centres de rétention administrative.

Pour 2004 est prévu un transfert interne au chapitre 46-81, de l'article 80 vers l'**article 40**, pour 16,5 millions d'euros, correspondant à la subvention destinée au Service social d'aide aux émigrants accordée par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations les années précédentes et que l'État prendra directement en charge dans la perspective de la création de l'Agence de l'immigration. Ce même article recevra un transfert en provenance de la section « Travail » pour 10,3 millions d'euros, correspondant à des crédits de rémunération des stagiaires réfugiés et immigrés en formation à dominante linguistique. À l'**article 50**, les crédits de parrainage vers l'emploi seront transférés, à hauteur de 420.000 euros, sur la section « Travail », dans un souci de cohérence.

## B.- LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS MAINTIEN SES INTERVENTIONS

Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations est un établissement public administratif régi par les articles L. 767-2 et D. 767-1 à D. 767-27 du code de la sécurité sociale. Il a pour mission de favoriser sur l'ensemble du territoire l'intégration des populations immigrées et des personnes issues de l'immigration, et de contribuer à la lutte contre les discriminations dont celles-ci pourraient être victimes en raison notamment de leur race, de leur religion ou de leurs croyances. A cet effet l'établissement conçoit et met en œuvre, dans le cadre des orientations décidées par le Gouvernement, des programmes d'intervention, et finance ou participe au financement d'actions dans des domaines variés : formation linguistique, éducation logement, santé, information, culture...

Il subventionne des organismes essentiellement associatifs, le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs publics. Depuis 2001, une subvention de l'État s'est substituée à un prélèvement du Fonds national des prestations familiales pour un montant de 150 millions d'euros en 1999 et 2000 ; cette subvention s'élève à 170,7 millions d'euros par an. S'y ajoutent des remboursements du Fonds social européen, des ressources diverses et un prélèvement sur le fonds de roulement.

Les grandes masses du budget des interventions sociales du Fonds pour les années 2002 et 2003 sont retracées par le tableau suivant, établi suivant la **nouvelle nomenclature adoptée pour le budget 2003 en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001** et de sa circulaire d'application du 18 février 2002 :

**ACTIVITÉS DU FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN  
POUR L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**  
(en millions d'euros)

	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Observation et analyse de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations	6,2	5,5
Accueil des primo-arrivants	21,4	24,2
Apprentissage du français	33	46
Connaissance et exercice des droits	30,7	26
Participation à la vie publique	19,5	18
Évolution des foyers de travailleurs migrants	29	26,2
Prévention et lutte contre les discriminations	1,8	6
Promotion de la diversité culturelle	14,2	10,25
Autres (1)	7,2	—
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>162,15</b>

(1) Certaines actions financées en 2002 n'ont pas été intégrées à la nouvelle nomenclature (sports, aide au retour, petite enfance, investissement et audits) ; elles représentent 7,2 millions d'euros au total.

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

9.322 décisions de financement ont été prises en 2002 par le Fonds, soit moins qu'en 2001 où ce nombre dépassait 10.000. Près de 8.000 associations et organismes reçoivent des financements du Fonds.

Le Fonds a réorienté son activité en 2002 et 2003 pour tenir compte des nouvelles priorités définies par le Gouvernement, notamment lors du Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, et des conséquences de la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics, qui privilégie la procédure d'appel d'offres plutôt que le recours aux subventions.

Dans ces conditions, les principales interventions du Fonds en 2002 et 2003 auront porté sur les domaines suivants :

- **l'accueil des primo-arrivants.** En 2002, leur nombre est estimé à plus de 70.000 personnes, soit une augmentation de plus de 16 % par rapport à 2001. Le dispositif d'accueil s'articule autour des plates-formes d'accueil de l'OMI et son intervention est complétée par les dispositifs propres au FASILD en matière d'accès aux droits, d'apprentissage de la langue française, de soutien à la scolarisation, pour un montant de plus de 22,2 millions d'euros en 2002. La priorité accordée à cette politique d'accueil des primo-arrivants trouve une traduction budgétaire affirmée en 2003, avec des crédits en hausse de 11 % ;
- **le logement et l'habitat.** Avec un budget de 29,3M€ en 2002, ce domaine représente 18 % du budget d'intervention du Fonds. Il couvre deux axes distincts : d'une part, favoriser l'accès au logement des population immigrées en luttant contre les discriminations (3,6 millions d'euros). D'autre part, accompagner la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (25,7 millions d'euros), piloté par la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées. 532 foyers et 100 résidences sociales sont concernés. Pour 2003 ces tendances se confirment ;
- **la formation et l'emploi.** Bénéficiant de 38 millions d'euros de crédits en 2002, essentiellement déconcentrés, ce domaine recouvre essentiellement l'apprentissage de la langue française par les publics migrants. La connaissance de la langue française constitue une nécessité absolue pour toute personne étrangère souhaitant s'intégrer et réussir son projet de vie en France. Le ministère a demandé que soit conduit un vaste programme d'évaluation des formations linguistiques à destination des publics migrants et financées par le Fonds. Il est apparu clairement que pour être efficace, l'action en matière de formation linguistique devait se recentrer sur certains publics, à savoir les primo-arrivants, les candidats à la naturalisation et les demandeurs d'emploi ;
- **l'éducation et la solidarité.** Avec un montant de 37,9 millions d'euros en 2002, dont 90 % déconcentrés, les interventions dans ce champ se sont attachées à compenser les inégalités économiques, sociales et culturelles qui affectent les familles immigrées ou issues de l'immigration ;

- **l'action culturelle et l'information.** Le budget engagé était de 14,6 millions d'euros en 2002, en hausse de 4 % par rapport à 2001. 7,1 millions d'euros ont permis de développer les initiatives culturelles de proximité et l'accès à la culture le plus souvent contractualisées dans le cadre de contrats de ville, tandis que sont financés à hauteur de 7,3 millions d'euros des produits culturels professionnels dans le domaine de la radio, de l'audiovisuel et des publications ou centres de ressources documentaires ;
- **le soutien aux acteurs et aux structures.** Avec un budget de 16,2 millions d'euros en 2002, les interventions du Fonds se sont réparties entre quatre actions principales : le financement de 500 postes FONJEP, le financement de fédérations et têtes de réseaux, l'attribution de subventions à des associations d'appui, et le financement d'associations de proximité.

Le tableau suivant retrace l'évolution récente du budget du Fonds :

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN  
POUR L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

*(en millions d'euros)*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
État (chapitre 46-81, article 80)	170,74	170,74	170,74
Collectivités publiques et organismes (CNASEA*)	0,11	0,07	0,08
Remboursement du Fonds social européen	3,05	4,57	6
Divers	3,52	3,41	3,4
Prélèvement sur fonds de roulement	11,76	7,45	5
<b>Total</b>	<b>189,17</b>	<b>186,24</b>	<b>185,18</b>

*(\*)Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles*

*Source : ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.*

En 2004, le transfert interne précité relatif à la prise en charge directe par l'État de la subvention destinée au Service social d'aide aux émigrants accordée par le Fonds les années précédentes ramènera la subvention de l'État au Fonds à 154,3 millions d'euros.

**C.– L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES ET LA FUTURE AGENCE DE L'IMMIGRATION**

L'Office des migrations internationales, établissement public disposant d'un financement autonome, renforcé par l'article 133 de la loi de finances pour 2003 qui a créé une taxe supplémentaire à son profit, joue désormais un rôle central en matière d'accueil des primo-arrivants à travers la création de plates-formes d'accueil, auxquelles se rattachent fin 2002 quinze des principaux départements d'immigration (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Moselle, Nord, Rhône, Bas-Rhin, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Hérault). La création de nouvelles plates-formes se poursuit à Paris, Grenoble, Nantes, Nice et Marseille.

Dans le cadre de la **mise en œuvre expérimentale du contrat d'accueil et d'intégration** a par ailleurs été instaurée, pour les départements ne justifiant pas l'implantation d'une structure permanente, l'intervention ponctuelle d'auditeurs sociaux de l'Office. Ce contrat comprend notamment une formation civique à l'intention de tout nouveau migrant, qui présente les valeurs, les principes, les institutions, les usages sociaux et les modes de vie français. L'extension en 2004 de

la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration permettra de couvrir de nouveaux départements.

### ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE L'OMI

	2001	2002	Prévisions 2003
<b>Contrôle des étrangers</b>			
Travailleurs permanents + autorisations provisoires	18.439	17.291	18.000
Travailleurs saisonniers	10.794	13.543	14.000
Total travailleurs	29.233	30.744	32.000
Regroupement familial : dossiers	13.983	16.525	16.000
Regroupement familial : personnes	23.001	27.267	26.000
Autres étrangers	110.000	140.000	145.000
Retour volontaire des étrangers	1.297	1.275	1.500
Procès-verbaux dressés contre des employeurs de main-d'œuvre en situation irrégulière	1.187	1.164	1.250
<b>Aide et conseil auprès des étrangers</b>		12.000 entretiens en CRA (1)	
<b>Aide à l'emploi des Français à l'étranger</b> (nombre de personnes reçues)	36.672	32.470	30.000
<b>Dispositif d'accueil et contrat d'accueil et d'intégration</b> : nombre de personnes accueillies	26.338	30.515	40.000

(1) centres de rétention administrative

Source : d'après le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité

Pour mener à bien l'extension territoriale de ses missions et l'enrichissement de la prestation d'accueil autour du contrat d'accueil et d'intégration, qui est considérable, puisque plus de 100.000 personnes par an seront concernées, **l'Office, dont les moyens financiers et humains seront en 2004 regroupés avec ceux du Service social d'aide aux émigrants pour former une Agence de l'immigration**, établissement public administratif, a engagé une politique de recrutement d'auditeurs sociaux, qui a déjà concerné 28 nouveaux auditeurs en 2003. Au 30 juin, l'Office employait 471 agents.

Le tableau suivant résume l'évolution du budget de l'Office :

### ÉVOLUTION DU COMPTE FINANCIER DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 (1)
Recettes d'immigration	25,3	27,3	28,5	42,4
Autres produits	2,4	3,7	7,1	2,9
<b>Total des ressources (A)</b>	<b>27,7</b>	<b>31</b>	<b>35,6</b>	<b>45,3</b>
Dépenses de fonctionnement	32,6	37,8	57,2	48,6
Dépenses en capital	1,5	1	1,7	3
<b>Total des dépenses (B)</b>	<b>34,1</b>	<b>38,8</b>	<b>58,9</b>	<b>51,6</b>
<b>Solde (A-B)</b>	<b>- 6,4</b>	<b>- 7,8</b>	<b>- 23,3</b>	<b>- 6,3</b>

(1) prévisions

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

## **D.- LES AUTRES ORGANISMES ASSOCIES A LA POLITIQUE D'INTEGRATION**

### **1.- Le Haut Conseil à l'intégration a été réinstallé en 2002**

Créé par le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989, le Haut Conseil à l'intégration, placé auprès du Premier Ministre, formule des avis et des propositions sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Il est composé au plus de vingt membres nommés pour trois ans par décret du Président de la République. Le Haut Conseil a été renouvelé le 23 octobre 2002. M<sup>me</sup> Blandine Kriegel en a été nommée présidente.

Le Haut Conseil a été réinstallé le 24 octobre 2002 par le Premier ministre, qui a rappelé à cette occasion son souhait d'inscrire ses travaux dans le contexte global de la relance de la politique d'intégration, autour de trois axes majeurs : « *une politique d'immigration assumée, un projet d'intégration renouvelé et une lutte contre les discriminations repensée* ». Trois groupes de travail thématiques ont été constitués : connaissance statistique des populations immigrées et des situations, intégration des jeunes sans qualification et situation des jeunes des DOM-TOM et d'Afrique noire. Par ailleurs, par lettre du 18 novembre 2002, le Premier ministre a demandé au Haut Conseil un avis sur deux thèmes distincts : la promotion sociale dans les quartiers en difficulté, et les droits des femmes des quartiers. Ces deux avis ont été remis au Premier ministre le 2 juillet 2003. Le HCI prépare en outre un avis sur le contrat d'accueil et d'intégration précité et est associé aux travaux sur la refonte du livret d'accueil distribué aux nouveaux arrivants.

### **2.- La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées a vu sa mission prolongée**

Créée par arrêté du 9 juin 1998, la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées est chargée de formuler toutes propositions et de coordonner les actions relatives au logement des immigrés. Elle pilote, au plan national, le traitement des foyers des travailleurs migrants (environ 680 foyers et 130.000 résidents, en grande majorité des travailleurs immigrés isolés). Depuis 1997, 2,74 millions d'euros sur cinq ans leur sont destinés. En 2001, ce plan a été prolongé jusqu'en 2006.

### **3.- Le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations préfigure une autorité indépendante couvrant l'ensemble des discriminations**

Ce groupement d'intérêt public créé le 15 avril 1999 remplit depuis octobre 2000 une double mission. Il est à la fois un observatoire national chargé d'analyser les discriminations et de formuler des recommandations, et une structure opérationnelle de lutte contre les discriminations raciales qui met à la disposition des victimes ou des témoins d'acte de discrimination un numéro d'appel gratuit, le 114. Ce dispositif est relayé au niveau local par les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté. Le Groupe a engagé en 2002 un examen approfondi de ses deux années de fonctionnement. Il en ressort que ce dispositif a permis des avancées, mais que les réponses apportées aux appelants se sont révélées insuffisantes. C'est

pourquoi il est apparu nécessaire d'engager une réforme pour renforcer l'efficacité de la lutte contre les discriminations et améliorer la réponse apportée aux victimes.

Le Président de la République a décidé, en octobre 2002, pour répondre notamment aux exigences des directives européennes sur les discriminations, la mise en place d'une autorité indépendante couvrant l'ensemble des discriminations. Dans ce cadre, le GIP participe activement aux travaux conduits par la mission de préfiguration dont la présidence a été confiée, au début du mois de juin 2003, à M. Bernard Stasi. Son rapport devrait être rendu public au cours du premier trimestre de 2004, pour permettre au Gouvernement de déposer un projet de loi en 2004.

Le **budget global** pour l'année 2002 s'est établi à 2,19 millions d'euros. Les recettes proviennent pour l'essentiel de l'État, pour un montant de 1,6 million d'euros, et du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, à hauteur de 250.000 euros. Le prélèvement sur fonds de roulement s'est élevé à 331.000 euros. Le ministère des Affaires sociales a versé un total de 1,4 million d'euros dans le cadre d'une convention triennale 2002-2004 conclue avec le Groupe et imputée sur le chapitre 46-81, article 40. Les autres ministères ont contribué au financement pour 111.000 euros.

Le budget global primitif pour l'année 2003 est de 1,85 million d'euros, dont 1,6 million d'euros de subvention de l'État, reconduite à l'identique de 2002, tout comme la contribution du FASILD.

#### **4.- L'Agence pour le développement des relations interculturelles a profondément réorienté son activité**

L'Agence pour le développement des relations interculturelles, association devenue groupement d'intérêt public par arrêté du 9 novembre 1998, a pour objet de recueillir et diffuser des informations sur l'intégration des populations d'origine étrangère en France, dans le champ social, culturel et économique.

En 2002, le budget réalisé a été de 2,12 millions d'euros. L'activité de l'Agence est structurée en quatre domaines : un centre de ressources à vocation nationale sur l'immigration (plus de 162.000 consultations en 2002), l'édition, les rencontres et la formation.

L'Agence, dont la convention expire le 30 novembre 2003, a d'ores et déjà profondément réorienté son activité en 2003. À la suite du Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, le renouvellement de la convention a été décidé pour un an, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2003, avec des missions et dans une configuration nouvelles. Ainsi, l'activité du GIP est dès maintenant réorientée vers le soutien à la mission de préfiguration du Centre de recherche et de mémoire de l'immigration confiée par le Premier ministre à M. Jacques Toubon.

### CHAPITRE III

## LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL SOUS LE SIGNE D'UN EFFORT NECESSAIRE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

### I.- LE SOUTIEN AUX PERSONNES AGEES : DES MESURES IMMEDIATES, UN PLAN AMBITIEUX EN PREPARATION

Bien que les fonds publics destinés aux personnes âgées soient pour une large part extérieurs au budget de la solidarité, il a paru indispensable à votre Rapporteur spécial de les évoquer, même brièvement, dans leur globalité, en apportant un éclairage sur le prochain plan interministériel ainsi que sur l'évolution de l'allocation personnalisée d'autonomie, avant de détailler les crédits d'État.

#### A.- LA PREPARATION DU PLAN « VIEILLISSEMENT ET SOLIDARITES »

Le 2 septembre dernier, MM. François Fillon, ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, Jean-François Mattéi, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, et Hubert Falco, secrétaire d'État aux personnes âgées, ont lancé la préparation du plan interministériel « Vieillesse et solidarité » dont le besoin et l'urgence se sont fait sentir avec une particulière acuité après le drame du mois d'août dernier, qui a touché tant de nos aînés.

À cette occasion, M. François Fillon a déclaré : « *Il peut paraître étonnant que nous soyons appelés à établir ensemble un diagnostic des dispositifs destinés aux personnes âgées en établissement ou à domicile. Et pourtant, malgré la multiplication des rapports à ce sujet, un événement climatique de nature exceptionnelle nous rappelle brutalement et dans bien des cas dramatiquement les conditions de vie d'un grand nombre de nos aînés.* »

Même si beaucoup de données quantitatives ou qualitatives font encore défaut à cette heure, les principales questions relatives à la canicule sont maintenant posées : les mécanismes d'alerte et de prévention doivent être améliorés ; l'offre et la qualité de l'hébergement justifient des améliorations significatives dans une perspective pluriannuelle ; les conditions de vie à domicile ont besoin d'être plus amplement analysées pour garantir un accompagnement social, voire sanitaire, adapté à chacun.

De plus les modalités de la prise en charge des personnes âgées doivent être examinées sous l'angle de la continuité et de la fluidité des soins entre le domicile et l'établissement d'accueil, qu'il soit social ou hospitalier. Enfin, la gestion des ressources humaines dans le secteur des personnes âgées mérite aussi une attention particulière. Car ce secteur professionnel devra se développer et il doit être suffisamment attractif au regard des besoins.

Fort de ce constat, le ministre a proposé la constitution de six groupes thématiques de travail :

– un premier groupe de travail consacré, d'une part à l'**amélioration de la prévention**, et d'autre part à l'**élaboration et à la mise en œuvre d'un dispositif de veille et d'alerte**. Ce plan serait associé à l'organisation coordonnée au niveau territorial des intervenants professionnels ou bénévoles ;

– un deuxième groupe de travail concernant l'**offre et la qualité de l'hébergement collectif** : la canicule a souligné dans bien des cas l'insuffisance du bâti ainsi que les besoins d'adaptation ou de rénovation, voire simplement de mise aux normes. Au-delà de cet évènement, il convient de réfléchir à un projet de vie en établissement conforme aux besoins du grand âge et à l'indispensable innovation qu'il faut apporter à l'accueil collectif ;

– un troisième groupe étudiant la **vie à domicile** : la prise en charge globale sociale et sanitaire, graduée selon les situations individuelles et associée à une coordination des intervenants a été fortement sollicitée durant cette période de crise. Il convient de renforcer cette coordination gérontologique. Mais il existe également des besoins d'hébergement temporaire, d'accueil de jour ainsi que les formes alternatives destinées à prolonger le maintien à domicile ;

– un quatrième groupe consacré à la **prise en charge sanitaire des personnes âgées**, pour examiner l'organisation de la filière gériatrique ainsi que l'adaptation des métiers médicaux ou paramédicaux aux besoins du vieillissement ;

– un cinquième groupe analysant la **gestion des ressources humaines dans le domaine social et médico-social des personnes âgées**. Cet ensemble comprend la formation et la validation des acquis de l'expérience, les statuts et la carrière des professionnels, ou encore les taux d'encadrement, c'est-à-dire en définitive la reconnaissance des métiers du social, l'attractivité et l'adaptation de ces métiers, ainsi que la prospective des emplois correspondants ;

– enfin, un sixième groupe centré sur **les modalités et les sources de financement**. Il ne s'agit pas de la seule tarification des services et des établissements, mais d'une réflexion plus générale sur le financement des personnes en difficulté, que cette difficulté soit liée à l'âge ou au handicap, c'est-à-dire à la dépendance.

Chacun de ces thèmes est analysé dans toutes ses dimensions : humaine, technique ou financière. L'ambitieux plan « Vieillesse et solidarités », qui devait être annoncé le 1<sup>er</sup> octobre, le serait au début du mois de novembre.

## **B.- DES CREDITS D'URGENCE DE L'ASSURANCE MALADIE, DES CREDITS D'ETAT CONFORTES**

### **1.- Un plan d'urgence pour répondre aux besoins**

Le drame de la canicule est certes derrière nous, mais les semaines suivantes ont été marquées par le retour à domicile de personnes âgées hospitalisées. Dès que les premières informations nécessaires ont pu être collectées, le ministère a adressé aux préfets une instruction leur demandant de prendre les dispositions nécessaires en matière d'organisation et de financement pour favoriser dans les meilleures conditions possibles les sorties d'hôpital vers leur lieu de vie habituel. Cette action immédiate a été gérée en liaison avec les présidents des conseils généraux : des personnes âgées, qui retournent affaiblies vers leur domicile antérieur, sont susceptibles désormais de justifier d'une ouverture du droit à l'allocation personnalisée d'autonomie ou d'une révision du plan d'aide. Les procédures sont accélérées.

À cette fin, le Gouvernement a annoncé le 16 septembre le déblocage de crédits de l'assurance maladie, à hauteur de 40 millions d'euros supplémentaires pour répondre aux besoins immédiats des services et établissements médico-sociaux concernés. Ces crédits sont destinés à financer les heures supplémentaires ou les remplacements de personnels afin d'assurer un accompagnement des personnes âgées les plus fragiles. Ils se répartissent en 13 millions d'euros pour les services de soins infirmiers à domicile et 27 millions d'euros pour les maisons de retraite médicalisées.

### **2.- Des moyens budgétaires privilégiant l'action locale**

#### *a) La poursuite des actions nationales*

Depuis 2003, les crédits d'action sociale de l'État en faveur des personnes âgées sont inscrits sur deux articles du **chapitre 46-36** : **les articles 40 et 50**, respectivement consacrés au financement des actions nationales et déconcentrées.

**En 2002**, les crédits de l'ancien article 60 du chapitre 46-31 et de l'article 50 du chapitre 46-36, regroupant le financement des actions menées à l'échelle nationale, représentaient environ 732.000 euros, qui ont permis de subventionner la Fondation nationale de gérontologie, l'association « allô maltraitance des personnes âgées » (ALMA), l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales, ainsi que, à hauteur de 20 % des crédits de l'article, la mise en œuvre d'actions socioculturelles en direction des personnes âgées et d'activités valorisant le rôle des retraités ainsi qu'une participation à l'Institut régional du vieillissement de Besançon.

Les dépenses de fonctionnement du Comité national des retraités et personnes âgées sont, quant à elles, prises en charge depuis 1999 sur le **chapitre 34-98, article 10**, la présidence de cette commission administrative étant

confiée au ministre chargé des personnes âgées. Pour 2002 le comité a bénéficié de 43.300 euros.

**En 2003** ont été financées les mêmes actions nationales, pour un montant identique, s'y ajoutant un montant de quelque 810.000 euros au titre de la « réserve parlementaire ». Les antennes départementales ALMA étant désormais financées sur les crédits déconcentrés (article 50), un transfert de 124.000 euros a été opéré en gestion entre ces deux articles. La dotation prévue en projet de loi de finances pour 2003 serait reconduite en 2004.

### ***b) Le déploiement local de la coordination gérontologique***

Les crédits destinés aux actions déconcentrées sont affectés aux actions menées au niveau local en faveur des personnes âgées : instances consultatives des retraités et personnes âgées et centres locaux d'information et de coordination.

#### *– Les instances consultatives locales*

Créés dans chaque département, les comités départementaux des retraités et personnes âgées (**CODERPA**), instances à caractère consultatif, constituent des lieux de dialogue, d'information et de réflexion au sein desquels des représentants des retraités et des personnes âgées participent à l'élaboration et à l'application des mesures de toute nature les concernant, en concertation avec les professionnels et les principaux organismes chargés de mettre en œuvre les actions en leur faveur dans le département. La présidence du comité est assurée par le préfet du département, et les vice-présidences sont confiées au président du conseil général d'une part, à un membre élu au sein du comité d'autre part.

Il existe également une Conférence régionale des retraités et personnes âgées (**CORERPA**), instance similaire à celles des niveaux national et départemental, dans dix régions. **Dans le cadre du projet de loi relatif à la décentralisation, il est envisagé de donner un caractère législatif à la création du comité national et aux comités départementaux. Ces dernières instances seront alors présidées par les présidents de conseils généraux.**

**En 2002**, ces comités et conférences ont été financés, pour leur fonctionnement courant et certaines opérations de communication, à hauteur de 914.700 euros, sur l'article 70 du chapitre 46-31, soit un doublement de la dotation prévue, par redéploiement en gestion des crédits consacrés aux CLIC, sur le même article.

**En 2003**, le financement de ces instances consultatives des retraités, sur **l'article 50 du chapitre 46-36**, devrait représenter le même montant que celui exécuté en 2002, toujours par redéploiement des crédits de l'article. Les besoins demeurant identiques **en 2004**, la même opération se reproduira. Votre Rapporteur spécial estime, même si l'on se situe ici à un niveau très fin de la nomenclature, que la dotation en base devrait refléter l'état réel des besoins, lorsqu'ils sont connus.

*– Les CLIC ont vocation à être gérés par les départements*

Les **centres locaux d'information et de coordination (CLIC)** ont été mis en place en 2000 à titre expérimental sur 25 sites et ont fait l'objet de rencontres interrégionales permettant de définir les modalités de la « campagne de labellisation » conduite en 2001, au vu du cahier des charges national. Les CLIC disposent désormais d'une base législative : l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles, prévoit que les CLIC peuvent être, dans un cadre conventionnel, les partenaires du département pour la mise en œuvre du plan d'aide des bénéficiaires de l'APA. La loi ancre les CLIC au cœur des territoires, au service d'une politique de proximité, comme des instruments d'information du public et de coordination de l'action gérontologique, formalisée par le schéma gérontologique départemental approuvé conjointement par le président du conseil général et par le représentant de l'État. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) les classe dans la nomenclature des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ils sont cofinancés par l'État.

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) les classe dans la nomenclature des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ils constituent des « guichets » d'accueil, de conseil, d'orientation et de prise en charge de toutes les situations, mêlant le médico-social, le sanitaire et le cadre de vie. Selon la configuration locale, le centre couvre une population de l'ordre de 7.000 à 10.000 personnes âgées de 60 ans et plus en milieu rural, et de 15.000 en ville.

Un comité de pilotage associant l'ensemble des acteurs concernés définit le maillage des centres dans le département, et instruit les demandes de « labellisation », qui aboutissent à une signature conjointe du préfet et du président du conseil général, ainsi qu'à l'obtention d'un cofinancement de la part de l'État.

Un centre peut remplir des missions de trois ordres. Le « niveau 1 » correspond aux missions d'accueil, d'écoute, d'information et de soutien aux familles. Le « niveau 2 » prolonge le niveau 1 par des missions d'évaluation des besoins et d'élaboration d'un plan d'aide personnalisé. Il propose une palette de services partielle – groupes de parole, actions de formation, d'information ou de prévention. Le suivi de la mise en œuvre du plan d'aide, s'il existe, n'est pas systématique. Il le devient au « niveau 3 » où s'élaborent les dossiers de prise en charge, comportant les services de soins infirmiers ou d'aide à domicile, l'accueil de jour, le portage de repas, les services de transport, les aides techniques, les travaux d'aménagement du domicile notamment. Le partenariat avec les établissements sanitaires et médico-sociaux est formalisé par convention. À terme, c'est vers ce niveau que doivent tendre tous les centres.

L'évaluation d'une première tranche de 5 des 25 sites pilotes, effectuée par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) a été achevée en 2002. Celle des 20 autres sites pilotes qui se déroule, avec un léger retard, en 2003, permettra de compléter ces premières conclusions. La perspective est de disposer en 2005 d'un réseau maillant le territoire. La montée en charge du dispositif a

néanmoins été adaptée afin de conforter l'existant, le soutien financier de l'État visant à faire évoluer les CLIC vers le « niveau 3 ».

**Le dispositif est maintenant bien ancré sur le territoire :**

**DÉPLOIEMENT DES CENTRES LOCAUX D'INFORMATION ET DE COORDINATION**

	<i>(dotation en millions d'euros)</i>		
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (prévision)</b>
Nombre de CLIC au 31 décembre	169	272	350
Nombre de départements concernés	74	n.d.	92
Pourcentage de CLIC de niveau 3	24 %		36 %
Imputation budgétaire de la subvention de l'État	46-31, art. 50	46-31, art. 70	46-36, art. 50
Dotation budgétaire initiale	10,67	22,66	22,66
Dotation budgétaire exécutée	10,67	15,46	17,76

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

En 2002, le financement des centres a été assuré pour 48 % par l'État, 21 % par les conseils généraux, 13 % par les villes, 8 % par les caisses régionales d'assurance maladie pour le compte de la branche vieillesse et par les autres caisses de retraite, 3 % par les hôpitaux, les 7 % restants provenant de sources diverses (conseils régionaux, cotisations...). Votre Rapporteur spécial regrette que la montée en charge de ces structures unanimement saluées ait été ralentie par des annulations de crédits à hauteur de 6,65 millions d'euros en 2002 et 4,5 millions d'euros en 2003.

Dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation et **au terme de la montée en charge territoriale des CLIC, en 2005, ce dispositif a vocation à être piloté par les seuls conseils généraux.** L'État conservera toutefois en 2004 ses moyens financiers d'impulsion.

**C.- LE SAUVETAGE DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE**

**1.- Un dispositif récent dont le calibrage a dû être revu en 2003**

L'allocation personnalisée d'autonomie a été instituée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 <sup>(12)</sup> et ses modalités de mise en œuvre précisées par quatre décrets en date du 20 novembre 2001. La loi consacre un droit universel ouvert à toutes les personnes âgées de 60 ans et plus rencontrant des difficultés pour accomplir les actes de la vie quotidienne, qu'elles vivent à domicile ou en établissement. À domicile, les montants de l'allocation varient en fonction du niveau de perte d'autonomie de l'intéressé dans la limite de montants fixés par voie réglementaire. L'allocation prend en charge les dépenses en personnel ou les aides techniques inscrites dans un plan d'aide élaboré à partir d'une évaluation globale de la situation de l'intéressé. En établissement, elle couvre tout ou partie du tarif dépendance correspondant au degré de perte d'autonomie du résident. Son versement ne donne pas lieu à récupération sur la succession ou la donation ; en revanche, le cas échéant, une participation financière de son bénéficiaire est perçue, en fonction de ses ressources.

<sup>(12)</sup> loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

Le dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Il est géré par les départements, qui peuvent s'appuyer, pour sa mise en œuvre, sur des institutions sociales ou médico-sociales, notamment des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, des centres locaux d'information ou de coordination, des organismes régis par le code de la mutualité ou des services d'aide à domicile, avec lesquels ils passent convention.

L'allocation a connu une montée en charge rapide. Elle a entraîné un besoin de financement évalué pour 2003 à 1,2 milliard d'euros en sus des crédits initiaux. Le gouvernement précédent n'avait pas prévu le financement de l'allocation et avait même sous-estimé le nombre de bénéficiaires potentiels, alors qu'une enquête de l'INSEE donnait une assez bonne image de la dépendance en France. Le seul moyen de financement prévu avait été un transfert de CSG entre le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le Fonds de financement de l'APA, qui a lourdement pesé sur le FSV.

Face au constat de l'impasse financière dans laquelle se trouvait l'APA, plusieurs initiatives ont été prises. Dans un premier temps, au terme de consultations avec les conseils généraux et les associations de retraités, le Gouvernement a décidé<sup>(13)</sup> qu'un effort partagé et équilibré entre l'État, les départements et les bénéficiaires était nécessaire pour faire face à ce besoin de financement supplémentaire, et le principe d'un concours spécifique aux départements les plus en difficulté a été retenu, sans préjudice des principes fondateurs de la loi du 20 juillet 2001 : le caractère universel de l'allocation dont l'attribution n'est pas soumise à conditions de ressources, l'extension aux personnes classées en GIR 4 (*cf.* l'encadré ci-après), l'absence de tout recours sur succession ainsi que la référence à une base ressources inchangée.

**Les groupes iso-ressources (GIR), échelle d'évaluation de la dépendance**

**GIR 1** : personnes confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions intellectuelles sont gravement altérées et qui nécessitent une présence indispensable et continue.

**GIR 2** : se décompose en deux sous-groupes.

– les personnes confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge des activités de la vie courante ;

– les personnes dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités locomotrices.

**GIR 3** : personnes ayant gardé leur autonomie mentale et, partiellement, leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent, plusieurs fois par jour, des aides pour leur autonomie corporelle. La plupart d'entre elles n'assurent pas seules l'hygiène de l'élimination.

**GIR 4** : comprend deux sous-groupes.

– les personnes qui n'assurent pas seules leurs transferts, mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent parfois être aidées pour la toilette et l'habillage. La grande majorité d'entre elles s'alimentent seules ;

– les personnes qui n'ont pas de problème pour se déplacer, mais qu'il faut aider pour les activités corporelles et les repas.

<sup>(13)</sup> décret n° 2003-278 du 28 mars 2003.

**GIR 5** : personnes qui assurent seules leurs déplacements à l'intérieur de leur logement, s'alimentent et s'habillent seules, mais qui nécessitent néanmoins une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage.

**GIR 6** : personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes discriminants de la vie courante.

*Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Études et résultats n°259*

Le Parlement a quant à lui adopté une proposition de loi, devenue la loi n° 2003-389 du 31 mars 2003, apportant des correctifs au plan de financement initial. À l'instar du décret précité, ce texte concerne exclusivement l'APA à domicile et n'affecte pas les prestations versées aux bénéficiaires résidant en établissement. La principale orientation est la réaffirmation du lien entre le versement de l'aide et son effectivité avec :

– l'abandon du caractère rétroactif de l'allocation à domicile. La date d'ouverture des droits est fixée à compter de la notification de la décision du président du Conseil général ;

– le complément du système déclaratif d'origine par la production, à la demande du président du Conseil général, des justificatifs des dépenses engagées ;

– la possibilité de versement direct de l'allocation aux services d'aide à domicile et aux établissements sur délibération du Conseil général, et non plus seulement sur décision du bénéficiaire ;

– le renforcement du contrôle de l'effectivité de l'aide.

Par ailleurs, deux mesures concernent l'amélioration du fonctionnement du Fonds de financement de l'APA. Enfin, un léger effort a été demandé aux bénéficiaires les plus aisés, avec une augmentation du taux de participation, sachant que 40 % des bénéficiaires, les plus modestes, dont les ressources n'excèdent pas 623 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2003, continueront à être exonérés de toute participation, et que 25 % verseront une contribution inférieure à 10 % de leur plan d'aide.

## **2.- Une situation maîtrisée grâce à un effort partagé**

Depuis l'entrée en vigueur de l'allocation au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 1.390.000 dossiers de demandes ont été déposés auprès des conseils généraux. On observe un fléchissement du nombre de dépôts de dossiers de demandes de 18 % entre le quatrième trimestre 2002 et le premier trimestre 2003, et de 10 % entre le premier et le deuxième trimestres 2003. Les dossiers concernent, pour 67 %, des personnes vivant à domicile et pour 33 % des personnes vivant en établissement.

Fin juin 2003, 90 % des dossiers, soit environ 1.250.000 dossiers, étaient déclarés complets et 97 % de ces dossiers, (soit 1.210.000) ont fait l'objet d'une décision. À la fin du mois de juin 2003, 575.000 personnes ont touché l'allocation personnalisée d'autonomie, auxquelles il convient d'ajouter 148.000 personnes vivant dans des établissements percevant directement l'allocation. **Ce sont donc 723.000 personnes qui bénéficiaient de l'allocation personnalisée d'autonomie au 31 juin 2003**, dont 54 % vivant à domicile et 46 % en établissement. Parmi eux, 44 %, soit environ 318.000, relèvent d'un classement en GIR 4, un pourcentage

stable par rapport au quatrième trimestre de 2002. Les bénéficiaires de l'allocation sont à 75 % des femmes et sont en général très âgés : 84 % d'entre eux ont plus de 75 ans. On dénombre, en France métropolitaine, 173 bénéficiaires de l'APA pour 1.000 habitants de 75 ans ou plus.

**Le montant mensuel de l'allocation** pour les bénéficiaires résidant à **domicile** au 31 juin 2003 était en moyenne de 478 euros, ce montant, le plus faible observé depuis sa création, variant selon le degré de perte d'autonomie. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, il s'établissait à 494 euros. Cette diminution est sans doute liée à la résorption du retard de traitement des dossiers. En effet, ce retard, entraînant le cumul de plusieurs versements mensuels de l'APA sur un même mois de mandatement, contribuait à augmenter la moyenne calculée. Il est intéressant de noter qu'en moyenne, 94 % du montant des plans d'aide sont consacrés à des dépenses de personnel d'aide à domicile et 6 % seulement à d'autres types d'aides (portage de repas, frais de transport, accueil de jour, hébergement temporaire, etc.).

**En établissement**, le montant mensuel moyen de l'allocation s'établit à 346 euros. Ce montant permet de couvrir en moyenne 68 % du tarif dépendance pratiqué dans l'établissement ; le solde correspond, d'une part, au tarif afférent aux GIR 5 et 6 acquitté par l'ensemble des résidents sauf prise en charge au titre de l'aide sociale départementale, et d'autre part à la participation financière supplémentaire due par certains résidents en fonction de leurs ressources.

**Pour les années 2002 et 2003, le financement de l'allocation a été conçu pour être assuré à hauteur d'un tiers par la solidarité nationale et de deux tiers par les départements.** La dépense à la charge des départements devait correspondre pour moitié au montant des anciennes prestations destinées à la prise en charge de la perte d'autonomie que l'APA a remplacées (prestation sociale dépendance et allocation compensatrice pour tierce personne versées aux plus de 60 ans) et pour l'autre moitié à une dépense nouvelle.

#### **Le financement national de l'APA**

Les ressources nationales mobilisées pour contribuer au financement de la nouvelle prestation et affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie sont les suivantes :

- 0,1 point de CSG ;
- une contribution des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, représentative de 50 % des sommes consacrées par chacun de ceux-ci en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes relevant d'un classement en GIR 1 à 4.

La répartition du concours financier du Fonds permet également d'opérer une péréquation entre départements. Cette répartition prend en compte plusieurs critères, dont les trois principaux sont le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, le potentiel fiscal et le nombre de bénéficiaires du RMI dans chaque département.

La montée en charge du nombre de bénéficiaires a été plus rapide que prévu et le montant total des dépenses en 2002 s'est finalement élevé à 1,85 milliard d'euros. L'étude d'impact de la loi du 20 juillet 2001 avait estimé le coût global à 5 milliards d'euros pour les deux premières années (2002 et 2003) cumulées, soit 2,5 milliards pour la première année. Toutefois, l'effet de la montée en charge sur la répartition de la dépense entre les deux exercices n'avait pas donné lieu à un phasage

précis. **Au total, les dépenses au titre de l'APA**, auxquelles on peut ajouter les dépenses résiduelles au titre de la PSD, **soit 2,2 milliards d'euros, ont représenté en 2002 un surcoût de 1,5 milliard d'euros par rapport aux aides préexistantes** versées en 2001.

Le montant total du concours financier du Fonds aux départements a atteint 798 millions d'euros **en 2002**. Rapporté au surcoût représenté par l'APA par rapport aux aides préexistantes versées en 2001, **l'apport du Fonds a représenté plus de 53 % des dépenses nouvelles des départements**. L'objectif de répartition du montant du surcoût entre les départements et la solidarité nationale a donc été atteint en 2002. Les dépenses nouvelles nettes des départements ont été un peu inférieures à 700 millions d'euros, soit un montant conforme aux prévisions qui figuraient dans l'étude d'impact réalisée en 2001.

**En 2003 l'évolution du coût de l'APA sera nettement supérieure aux prévisions réalisées lors de la mise en place du dispositif**, les prévisions au 31 décembre 2003 tablant sur un nombre de bénéficiaires de l'ordre de 850.000 personnes alors que l'étude d'impact en prévoyait 550.000. Le tableau suivant reprend quelques chiffres clefs de l'APA :

**ÉVOLUTION DU COÛT DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE**

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	<b>2002</b>	<b>Prévisions 2003</b>
Dépenses totales au titre de l'APA	2.203	3.200
– dont dépenses résiduelles au titre de la PSD	353	395
Mesures d'économie	–	– 370 à – 440
Surcoût par rapport aux prévisions initiales	–	1.100
Concours du Fonds de financement aux départements	798	1.340 dont 400 d'emprunt
soit, en % des dépenses totales	43 %	41 %
Montant moyen mensuel de l'allocation à domicile	516 euros	478 euros
Montant moyen mensuel de l'allocation en établissement		346 euros
Nombre de bénéficiaires	600.000	850.000

*Source : d'après le ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées*

La charge du surcoût par rapport à la prévision contenue dans l'étude d'impact de 2001 serait répartie en trois parts équivalentes entre les bénéficiaires (à travers les mesures d'économie), l'État (à travers l'emprunt exceptionnel) et les départements.

**D.– DES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT EN HAUSSE DE PRES DE 50 % POUR L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES**

Votre Rapporteur spécial regrette vivement de n'avoir reçu que tardivement une réponse identique, à deux détails près, à celle de l'année dernière sur ce point, alors même que les informations alors disponibles étaient déjà datées. Là encore, il faut espérer que le prochain plan ministériel permette de progresser.

## 1.- La réforme de la tarification des établissements médico-sociaux est toujours en chantier

Plusieurs types d'établissements composent cette catégorie :

– les logements-foyers sont des logements autonomes avec locaux communs, et offrent la possibilité de bénéficier de services collectifs (restauration, blanchisserie). Les aides à domicile (aide-ménagère et soins) peuvent y intervenir, le logement-foyer étant considéré comme un substitut du domicile particulier ;

– les maisons de retraite prennent les résidents intégralement en charge, moyennant le tarif d'hébergement fixé par le président du Conseil général pour les établissements habilités à l'aide sociale ou un prix de séjour négocié entre le résident et l'établissement lorsque celui-ci n'est pas habilité. On distingue deux types de maisons de retraite publiques : les maisons de retraite autonomes et celles gérées par un centre communal d'action sociale ou rattachées à un établissement de santé. Ces dernières résultent souvent de transformations d'hospices ;

– les « unités de vie » sont de petites structures d'accueil de proximité, pas ou peu médicalisées, pourvues de logements autonomes ; les résidents ont souvent un statut de locataire et bénéficient des services locaux de soutien à domicile.

En 2000 et 2002, le nombre d'établissements par statut juridique et leur capacité autorisée se présentent comme suit :

### ÉVOLUTION DU SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES ÂGÉES

	2000	2002
<b>Établissements publics autonomes</b>		
Nombre d'établissements	1.282	1.317
Capacité autorisée	96.239	99.527
<b>Établissements publics rattachés à un établissement hospitalier public</b>		
Nombre d'établissements	1.069	1.100
Capacité autorisée	95.055	97.751
<b>Établissements publics rattachés à une collectivité territoriale, un centre communal d'action sociale ou un office public d'HLM</b>		
Nombre d'établissements	2.359	2.425
Capacité autorisée	128.875	133.142
<b>Organismes privés à but non lucratif</b>		
Nombre d'établissements	2.865	2.918
Capacité autorisée	169.612	172.527
<b>Organismes privés à caractère commercial</b>		
Nombre d'établissements	1.735	1.774
Capacité autorisée	87.729	92.635
<b>Total</b>		
<b>Nombre d'établissements</b>	<b>9.310</b>	<b>9.354</b>
<b>Capacité autorisée</b>	<b>577.510</b>	<b>595.582</b>

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

La part du secteur privé, et notamment du secteur privé lucratif, tend à croître à moyen terme. Une différence majeure tient à ce que le secteur public est

nettement plus médicalisé que le secteur privé (45 % des places de maisons de retraite publiques, contre 5 % dans le secteur privé à caractère commercial).

Consciente des enjeux de la prise en charge des personnes âgées, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques a programmé **une enquête exhaustive auprès des établissements hébergeant des personnes âgées, qui sera réalisée en 2004 et portera sur l'exercice 2003.**

En attendant, se poursuit, sans que l'état d'avancement du dossier ait été communiqué à votre Rapporteur spécial, la réforme de la tarification de ces établissements. En effet, la loi du 2 janvier 2002 précitée a achevé la modernisation de la tarification et des procédures budgétaires et comptables des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes. Trois décisions interviennent :

– la dotation globale de soins, arrêtée par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation et versée par l'assurance maladie ;

– la fixation par le président du Conseil général du « tarif dépendance », modulé au cas par cas, et couvert à 75 % environ par l'allocation personnalisée d'autonomie, ne laissant qu'un ticket modérateur à la charge de l'utilisateur ;

– la fixation, également par le président du Conseil général, du tarif d'hébergement pour tous les établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale. Il est mis à la charge de l'utilisateur, avec intervention de l'aide sociale départementale en cas d'insuffisance de ressources.

Dès lors, en application de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles, les établissements devaient conclure avant le 31 décembre 2003, avec le président du Conseil général et les services déconcentrés de l'État, une convention pluriannuelle. Le processus de conventionnement engagé dans les faits depuis juin 2001 a permis la signature, en un an, de 763 conventions, représentant environ 49.000 lits, soit 7,7 % de la capacité des établissements. Cependant, ce sont 8.000 conventions qu'il faut conclure. Un tel retard, préjudiciable aux établissements qui attendent de pouvoir bénéficier des dotations de l'assurance maladie, a motivé l'inscription dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 d'une disposition tendant à repousser la date limite de signature.

Pour accompagner cette réforme de la tarification, des moyens nouveaux sont mis en place, dans le cadre d'un plan pluriannuel 2001-2005, pour un montant total de 914,69 millions d'euros. Ces crédits seront consacrés au recrutement d'aides soignantes, d'infirmières et d'aides médico-psychologiques, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des soins.

## **2.- Les statistiques sur les unités et centres de soins de longue durée datent de 1996**

Les unités de soins de longue durée sont définies à l'article L. 6111-3 du code de la santé publique. Il s'agit de services d'établissements de santé assurant

l'hébergement et les soins de personnes qui n'ont plus leur autonomie et dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

Il existait plus de 81.000 places de services de soins de longue durée réparties dans 984 établissements de santé au 31 décembre 1996, dernière statistique disponible. 90 à 95 % des personnes prises en charge dans ces services sont des personnes dépendantes âgées de 65 ans ou plus. Les services rattachés aux établissements de santé publics comportent plus de 72.000 places. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la tarification de ces services est identique à celle des autres établissements accueillant des personnes âgées dépendantes. Votre Rapporteur spécial se félicite que l'enquête prévue en 2004 permette d'actualiser ces données.

### **3.- La transformation juridique des hospices reste à achever**

Les hospices ont l'obligation de se transformer soit en unités sanitaires (unités de soins de longue durée), soit en unités médico-sociales mentionnées plus haut. La décision de transformation juridique est prononcée par arrêté ministériel, dans le premier cas, ou par arrêté préfectoral dans le second.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, sur les 216.300 lits d'hospices publics originels, moins de 4.400, soit 2 %, restaient à transformer ; ils sont situés principalement dans des établissements de santé. Les 211.400 lits « humanisés » ont donné lieu à la création de 204.000 lits ou places : 148.500 en maisons de retraite (près de 70 % du total), 48.300 en unités de soins de longue durée, 2.700 en soins de suite, et 4.500 lits pour adultes handicapés. Les données actualisées n'ont pas été obtenues.

### **4.- La consommation des subventions d'investissement ne s'est pas améliorée en 2003**

Des crédits importants ont été inscrits à l'article 30 du chapitre 66-20 dans le cadre des XII<sup>es</sup> contrats de plan État-régions pour la période 2000-2006 afin d'améliorer les conditions d'hébergement des personnes âgées. Cet article 30 a été subdivisé en deux parties, pour permettre de distinguer les crédits inscrits au titre de l'achèvement du programme d'humanisation des hospices et ceux affectés à la mise aux normes des maisons de retraite.

Ainsi, l'engagement total de l'État s'élève à 97,67 millions d'euros pour l'humanisation des hospices, et à 106,7 millions d'euros pour les maisons de retraite. 24 régions, dont deux outre-mer, ont engagé des crédits sur l'article 30.

En raison d'une « gestion au chapitre » sur les articles 10 à 50 du chapitre 66-20, qui concernent tout à la fois des subventions d'équipement pour des établissements sanitaires, sociaux ou de formation, **le suivi de l'exécution budgétaire est rendu difficile**. Le ministère indique qu'en 2001, seuls 26 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (25,92 millions d'euros) sur l'article 30 ont pu faire l'objet de délégations d'autorisations de programme. En 2002, ce taux est remonté à 53,7 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (25,91 millions d'euros). Au titre de 2003, les mesures de régulation budgétaire,

appliquées à l'ensemble du chapitre 66-20, ont aggravé le blocage des délégations d'autorisations de programme. En effet, l'annulation de 6,5 millions d'euros et le gel des reports de crédits de paiement de 14,95 millions d'euros ont réduit leur volume, déjà insuffisant pour honorer les autorisations de programme inscrites au budget. De fait, **aucune délégation n'est intervenue en 2003**, qu'il s'agisse des autorisations de programme provenant des reports ou des autorisations de programme inscrites en loi de finances 2003. **Cette situation conduit à une sous-exécution des contrats de plan État-régions, la programmation sur l'article 30 étant actuellement couverte à hauteur de 17,4 % alors que paradoxalement 93,2 millions d'euros d'autorisations de programme sur l'ensemble du chapitre sont disponibles.**

L'importance du stock d'autorisations de programme disponibles ainsi que l'insuffisance de crédits de paiement, qui entretient le blocage des délégations d'autorisations de programme, conduisent à proposer, pour 2004, 2,9 millions d'euros en autorisations de programme et 17,81 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 48,8 %. **Il faut souhaiter une remise en ordre rapide de la gestion des crédits de ce chapitre, déjà critiquée l'an dernier par votre Rapporteur spécial.**

## E.- L'AJUSTEMENT DES MOYENS COMPLEMENTAIRES

### 1.- Les dépenses fiscales sont stabilisées

Bien que les informations publiées dans le « bleu » ne coïncident pas parfaitement d'une année sur l'autre, et bien que l'évaluation des dépenses fiscales soit un exercice complexe, il est possible de retracer leur évolution, à titre indicatif :

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

	<i>(en millions d'euros)</i>		
	2002	2003	2004 (1)
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	229	220	220
Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes de plus de 75 ans de condition modeste vivant sous le toit du contribuable	3	3	3
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>223</b>	<b>223</b>

*(1) prévisions*

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

### 2.- Les dépenses d'allocations diminuent globalement au rythme du nombre de bénéficiaires

#### *a) Les allocations simple, supplémentaire et différentielle suppléent les régimes de sécurité sociale*

**L'allocation simple d'aide sociale à domicile pour les personnes âgées (chapitre 46-36, article 10)** est régie par l'article L. 231-1 du code de l'action sociale et des familles. Son montant est fixé par équivalence au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, soit 237,48 euros mensuels en 2003.

Cette allocation est destinée à apporter une prestation de base de vieillesse aux personnes âgées qui n'ont aucun droit auprès des différents régimes de sécurité sociale. Longtemps elle compta parmi ses bénéficiaires une part prépondérante de personnes âgées de nationalité étrangère qui ne pouvaient pas prétendre à l'allocation spéciale vieillesse servie par la Caisse des dépôts et consignations. La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile leur ayant ouvert le bénéfice de cette prestation, c'est au rythme de leurs décès que se poursuit la diminution des effectifs et des dépenses de l'allocation d'aide sociale. On observe cependant chaque année l'apparition de nouveaux bénéficiaires : des personnes qui, n'ayant pas acquitté leurs cotisations vieillesse pendant leur période d'activité, se retrouvent sans droit auprès de leur régime de rattachement et se voient également refuser, pour ce défaut de cotisations, par la Caisse des dépôts et consignations, l'allocation spéciale vieillesse. L'aide sociale de l'État constitue le moyen ultime pour ces personnes âgées de ne pas être privées d'accès au minimum vieillesse.

**ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION SIMPLE D'AIDE SOCIALE À DOMICILE POUR PERSONNES  
ÂGÉES**

**Chapitre 46-33, article 30, § 30, puis 46-36, article 10, § 30**

*(en millions d'euros)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (1)</b>
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	372	217	183	92	n.d.
Dépenses	1,88	0,75	0,5	0,32	0,47

*(1) prévisions, sur le chapitre 46-36, article 10, § 21*

*Source : ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité et budget voté de 2003*

Les crédits inscrits sur le **chapitre 46-36, article 20** financent l'**allocation supplémentaire** prévue au chapitre V du livre VIII du code de la sécurité sociale, lorsqu'elle est liquidée en complément d'un avantage principal payé par l'aide sociale de l'État. Les bénéficiaires sont des personnes âgées qui perçoivent l'allocation simple d'aide sociale payée sur l'article 10 du chapitre 46-36, qui est une allocation résiduelle. Les dépenses de l'article 20 connaissent par conséquent une évolution similaire à celles de l'article 10.

**ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION SUPPLEMENTAIRE  
EN FAVEUR DES RESSORTISSANTS DE L'AIDE SOCIALE**

**Chapitre 46-33, article 40, § 10 puis 46-36, article 20 § 10**

*(en millions d'euros)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (1)</b>
Dépenses	0,94	0,67	0,58	0,54	0,69

*(1) prévisions*

*Source : ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité et budget voté de 2003*

Le montant de la dotation prévue dans le présent projet de loi est de 500.000 euros, pour tenir compte de la diminution du nombre de bénéficiaires.

La première partie des crédits de l'article 10 du chapitre 46-36 concerne, outre l'allocation simple précitée, une autre allocation résiduelle, placée sous la compétence exclusive de l'État par l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles : l'**allocation différentielle** instituée par l'article 59 de la loi n° 75-534

du 30 juin 1975 (article L. 241-2 du code précité) pour permettre aux infirmes et grands infirmes bénéficiaires d'une allocation au titre de la législation antérieure mais sans droits équivalents au titre de la loi de 1975 de conserver leurs avantages acquis sous l'ancienne législation. Le nombre des bénéficiaires et les dépenses ont tendance à diminuer d'année en année, comme l'indique le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE D'AIDE SOCIALE**

Chapitre 46-33, article 30, § 21 puis 46-36, article 10 § 20

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	1.340	1.418	1.251	1.206	n.d.
Dépenses	4,96	4,23	3,83	3,32	3,45

(1) prévisions

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

**b) L'article « Aide sociale » demeure non ventilé**

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial constate le regroupement sur un même article, soit un niveau très fin de la nomenclature, de crédits qui, en toute rigueur, devraient être ventilés entre plusieurs agrégats différents, et à terme, entre des programmes différents : personnes âgées, personnes handicapées, famille et enfance. Ce regroupement privilégie à l'évidence le service gestionnaire au détriment de la finalité des politiques publiques. Les montants en cause ne sont toutefois pas tels qu'il faille formuler une critique trop virulente.

Les dépenses d'aide sociale de l'État concernent principalement les dépenses d'hébergement et d'allocation compensatrice de personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe (article L.111-3 du code de l'action sociale et des familles). Figurent également de façon résiduelle sur l'article 50 du chapitre 46-33 quelques remboursements d'aide sociale à l'enfance aux départements pour les dépenses qu'ils ont avancées en faveur de « mineurs accueillis sur le territoire national à la suite d'une décision gouvernementale prise pour tenir compte de situations exceptionnelles », conformément à l'article L. 228-5 du même code.

**En 2002**, les crédits inscrits en loi de finances initiale étaient d'un montant de 51,8 millions d'euros. Abondé par rattachement de reports de crédits budgétaires et de fonds de concours, cet article a connu une dépense de 52,3 millions d'euros. L'évolution de la consommation sur les différents paragraphes d'exécution a été la suivante entre 2001 et 2002 :

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE**  
Chapitre 46-33, article 50 puis chapitre 46-36, article 30

(en milliers d'euros)

Nomenclature		Objet	2002	2003
2002	2003			
art. 51	art. 31	Remboursement aux départements des dépenses d'aide sociale à l'enfance	49,2 (1)	41,6
art. 52	art. 31	Aide sociale aux personnes handicapées	15.805,7	16.817,9
art. 53	art. 31	Aide sociale aux personnes âgées	35.938,6	35.311,7
art. 54	art. 31	Aide à la famille	39,2	149,1
<b>Total</b>			<b>51.832,7</b>	<b>52.320,3</b>

---

(1) S'y ajoutent 392.000 euros rattachés par voie de fonds de concours.  
Source : ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité et budget voté.

Votre Rapporteur spécial note que les dépenses de l'article 31 sont en voie de disparaître totalement. Il ne reste à ce jour qu'un bénéficiaire. Elles concernaient les bénéficiaires de mesures exceptionnelles prises il y a une vingtaine d'années pour assurer la prise en charge sur le sol français de mineurs réfugiés. Le Gouvernement n'a pris depuis lors aucune autre mesure de cette nature.

Compte tenu de l'impact des mesures de régulation intervenues sur cet article en 2003 et malgré le bénéfice d'un fonds de concours qui serait de l'ordre de 3 millions d'euros, les crédits inscrits en loi de finances 2003 pour un montant de 51 millions d'euros ne permettront pas de répondre de façon satisfaisante aux besoins de financement. L'évolution du nombre de bénéficiaires est estimée à un peu plus de 2,5 % pour 2004. Le montant inscrit au projet de loi de finances pour 2004 est de 36,65 millions d'euros, en baisse théorique de 28 %. Cependant, en 2003, cet article a fait l'objet d'une annulation de 1,9 million d'euros, et le gel résiduel qui l'affecte était de 7,5 millions d'euros à la fin du mois de juillet.

Au total, ce sont 14,3 millions d'euros de mesures nouvelles négatives qui toucheront le chapitre 46-36 – *Développement social*, doté en 2003 de 90,5 millions d'euros, et en 2004 de 68,9 millions d'euros, avec un transfert vers le chapitre 46-81 de 6,5 millions d'euros au titre de la lutte contre la prostitution.

## **II.– LA RELANCE DE LA POLITIQUE D'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES**

À la suite de la communication en Conseil des ministres du 29 octobre dernier, de M<sup>me</sup> Nicole Ameline, ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle, votre Rapporteur spécial a souhaité cette année mettre l'accent sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

### **A.– L'IMPORTANCE DE LA PROMOTION DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE**

#### **1.– Le travail des femmes, un atout pour l'activité économique**

Indéniablement, l'égalité professionnelle entre hommes et femmes favorise la création d'activité, la performance de l'entreprise et la croissance économique, et cette vérité a parfois tendance à être oubliée. Pourtant, comme l'a rappelée la Ministre, « *Les femmes constituent un vivier de compétences dont l'économie a besoin.* »

En matière de création d'entreprise, le rôle des femmes est éminent : on estime à 30 % les créations et à 39 % les reprises d'entreprises effectuées à l'initiative des femmes en France. 25 % des femmes qui créent ou reprennent une entreprise étaient sans emploi auparavant, contre 11 % pour les hommes. En outre, les femmes sont impliquées dans quasiment une nouvelle entreprise sur deux, notamment du fait du grand nombre d'entreprises familiales, qui représente près des

deux tiers du total. L'effet de levier sur l'emploi est donc important. La mixité en ce domaine est un atout pour remplacer, dans les dix prochaines années, les 500.000 chefs d'entreprise qui prendront leur retraite.

Par ailleurs, il y a beaucoup à attendre, en termes de performance de notre économie, de la progression du taux d'activité des femmes, qui est de 62 % en France, contre 80 % en Suède. Il faut encourager l'accès des femmes à la formation professionnelle, la mixité professionnelle, mais également la parentalité dans l'entreprise : accroître le taux d'activité des femmes en maintenant un taux de natalité élevé, c'est aussi répondre à l'aspiration financière que procure le travail.

## 2.- Le ministère a su trouver la démarche appropriée

Afin de progresser sur ces sujets, le choix a été fait de la concertation et du dialogue social. Engagée dès le mois de juillet 2002, la concertation sur l'égalité professionnelle a été notamment marquée par la table ronde du 19 décembre 2002 et la conférence de l'égalité, qui a réuni le 6 mars 2003 l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. À cette occasion a été annoncée une Charte nationale de l'égalité, le lancement du réseau PARITÉ (promotion des actions et renforcement des initiatives qui tissent l'égalité), ainsi que la création d'un Conseil national de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui sera composé d'une soixantaine de membres choisis parmi les organismes suivants :

### LES INSTANCES CONSULTATIVES ŒUVRANT EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES

Instance	Date de création	Objet
Observatoire de la parité	1995	Réalise des études sur la situation des femmes aux niveaux national et international et propose des mesures dans le champ de la parité.
Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	1984	Participe à la définition, à la mise en œuvre et à l'application de la politique menée en matière d'égalité professionnelle.
Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale	1973	Favorise l'information de la population sur les questions touchant à la vie du couple et de la famille et à l'éducation des jeunes.
Commission nationale contre les violences envers les femmes	2001	Réfléchit aux mesures à prendre pour la prévention des violences, pour la prise en charge et le suivi des femmes victimes de violences et concernant la prostitution et la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Source : ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle

Diverses actions de promotion de l'égalité professionnelle conçues en accord avec les acteurs socio-économiques doivent permettre de créer un élan nouveau en ce sens, dans la fonction publique comme dans les entreprises privées. Un groupe de travail réunissant l'État et les partenaires sociaux est chargé de créer un tableau de bord de l'égalité professionnelle. Cette évaluation est fondamentale.

**B.- DES CREDITS QUI JUSTIFIENT LA CREATION D'UN PROGRAMME SPECIFIQUE AU SENS DE LA LOI ORGANIQUE**

**1.- Les crédits d'État sont complétés par des fonds régionaux et européens**

En 2003, le service des droits des femmes a vu son budget d'intervention (chapitre 43-02, articles 10 et 20) poursuivre son augmentation à hauteur de 2,67 %. Les crédits supplémentaires, affectés en totalité sur l'article 20, ont été destinés au renforcement, dans le cadre du plan de lutte contre les violences envers les femmes, des permanences locales d'accueil, d'écoute, d'orientation et d'accompagnement des femmes victimes de violences, ainsi qu'au financement des mesures dont l'objectif est de favoriser l'égalité professionnelle, prévues par la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

En 2004, ces crédits seraient réduits de 1 million d'euros, soit de 5,6 %. La mesure d'économie portera sur l'article 10, finançant les actions à l'échelon national, et concernera le Fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement des entreprises à l'initiative des femmes. En revanche, les moyens de fonctionnement du service des droits des femmes et de l'égalité, au ministère, augmenteront de 3,4 %. Ces moyens, inscrits sur le chapitre 34-98, article 84, sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement du réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité, qui comprend 26 délégations régionales, 75 missions départementales et les missions de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Polynésie française. Le réseau déconcentré emploie près de 170 personnes.

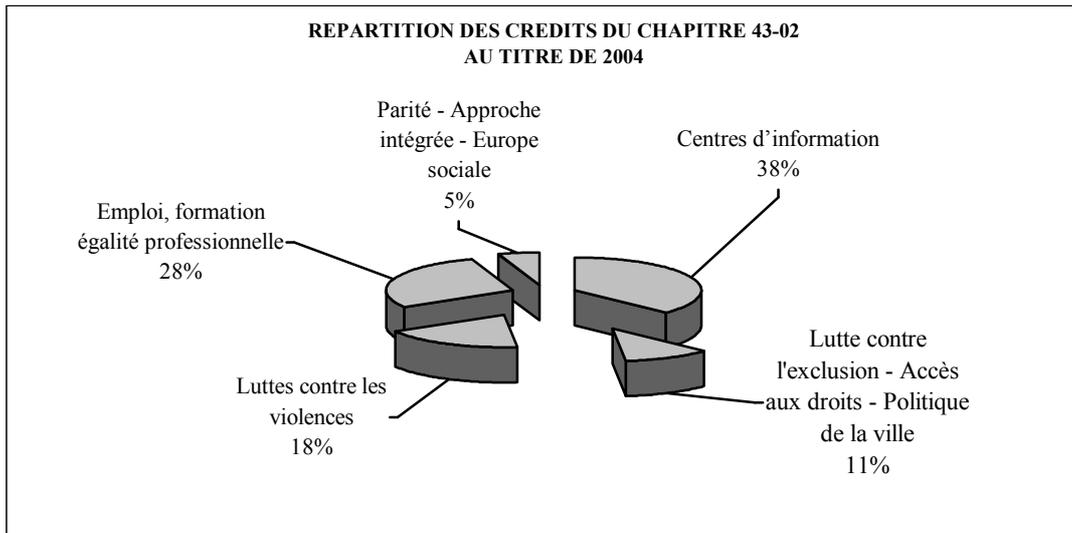
ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES  
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004 (1)
Chapitre 34-98, article 84	0,94	0,94	0,94	0,97
Chapitre 43-02, article 10	4,69	4,69	4,69	3,69
Chapitre 43-02, article 20	11,66	12,85	13,31	13,31
Fonds social européen	0,15	0,15	–	–
<b>Total</b>	<b>17,44</b>	<b>18,63</b>	<b>18,94</b>	<b>17,97</b>

(1) prévision

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

Le graphique suivant illustre la ventilation par action des crédits du chapitre 43-02 prévue pour 2004 :



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

Par ailleurs, l'article 10 du chapitre 46-36 comprend également des crédits concourant au volet social de la lutte contre la prostitution. Il s'agit, en vertu de l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, d'une mission de l'État. Ces crédits servent à financer les associations qui mettent en œuvre des actions de prévention, d'intervention sociale et médico-sociale en faveur des personnes en danger ou en situation de prostitution ou des personnes qui sont sorties de la prostitution et cherchent à se réinsérer.

6 millions d'euros ont été consacrés à ces actions en 2003. En 2004, en raison de l'intensification de la lutte contre les réseaux de proxénétisme, une mesure nouvelle de 500.000 euros abondera ces crédits, par ailleurs transférés sur l'article 20 du chapitre 46-81.

Au total, selon l'annexe «jaune» au présent projet de loi retraçant les crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes, l'effort financier de l'État, tous ministères confondus, sera en 2004 de 31,3 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 12 millions d'euros de crédits en provenance du Fonds social européen. Enfin, les conseils régionaux consacreront à ces actions 514.000 euros dans le cadre des contrats de plan, 1,94 million d'euros hors ces contrats, et 1,56 million d'euros de crédits européens.

## **2.- La loi organique devrait conduire à la création d'un programme spécifique et d'un outil de coordination interministérielle**

La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, bien que transversale et mobilisant de nombreux ministères, comme en témoigne l'annexe jaune au présent projet de loi retraçant les crédits concourant aux actions en faveur des droits des femmes, ne regroupe pas suffisamment de crédits pour être érigée en mission interministérielle. Ce sont pourtant dix ministères que recense le «jaune» précité.

Alors qu'initialement, l'architecture prévisionnelle élaborée par le ministère réservait la situation de cette politique sans l'intégrer à aucune des missions projetées, il semble désormais que l'enjeu soit celui du regroupement des crédits concernés dans un programme distinct, intitulé « Égalité entre les femmes et les hommes », au sein de la mission « Solidarité et intégration ». **Votre Rapporteur spécial estime qu'un programme à part entière est bien le moins pour une politique dont la spécificité n'est pas à démontrer.** Ce programme serait décliné en quatre actions : « accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », « égalité professionnelle », « égalité en droit et en dignité » et « articulation des temps de vie ».

Afin d'organiser la coordination interministérielle, à défaut de mission *ad hoc*, il convient de mettre en place l'outil de pilotage que le ministère délégué au Budget et à la réforme budgétaire a dénommé « **projet coordonné de politique interministérielle** ». Ce projet sera rattaché à un ministère chef de file, qui présidera une commission interministérielle chargée de définir des objectifs communs et de rendre compte devant le Parlement de la politique menée, au moyen des indicateurs pertinents. Les objectifs du projet devront figurer dans les projets annuels de performance de chaque ministère concerné. Un « *véritable outil de pilotage* » donc, et non pas le nouveau nom de l'actuel « jaune » budgétaire, dont la visée est purement informative.

### **III.- DES MOYENS EN HAUSSE ET UNE PROCHAINE DECENTRALISATION DE LA FORMATION EN TRAVAIL SOCIAL**

#### **A.- FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX : DES CREDITS DELEGUES EN FORTE HAUSSE ET DES MOYENS NOUVEAUX POUR 2004**

Sur les 304 établissements de formation de travailleurs sociaux préparant à l'ensemble des certificats et diplômes d'État, 130 préparent aux formations initiales (assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, éducateur technique spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, moniteur éducateur, technicien de l'intervention sociale et familiale et auxiliaire de vie sociale). L'État finance principalement les dépenses de fonctionnement liées à la formation initiale pour 102 de ces 130 centres au titre de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles. Ce nombre a été augmenté à la rentrée scolaire 2002 en conséquence de l'ouverture à la formation initiale du diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale. Ces crédits font l'objet d'une gestion déconcentrée au niveau régional. Le cas échéant, l'État finance également les formations supérieures en travail social au titre de la formation professionnelle dans le cadre de conventions spécifiques.

Les formations continues incombent aux employeurs (*via* les organismes paritaires collecteurs agréés du secteur social) et à l'État. Plus rarement, les centres de formation bénéficient également de subventions de fonctionnement directes ou indirectes de la part des collectivités locales. Les crédits destinés à la formation des travailleurs sociaux se répartissent entre actions non déconcentrées (**chapitre 46-33**, article 10) et actions déconcentrées (article 20).

L'**article 10** avait été doté de 228.674 euros en loi de finances initiale pour 2002, et 258.674 euros ont été inscrits en loi de finances initiale pour 2003, soit une mesure nouvelle de 30.000 euros pour la mise en place d'actions d'évaluation. La dotation proposée pour 2004, de même montant, continuera de servir au soutien d'organismes fédératifs des centres de formation en travail social (Association française des organismes de formation et de recherche en travail social notamment), et de certaines associations qui mènent des réflexions ou des expérimentations pédagogiques en partenariat avec le ministère, l'État gardant une simple mission de supervision et de certification.

À l'**article 20**, la loi de finances initiale pour 2002 a consacré 108 millions d'euros aux formations des professions sociales, qui recouvrent 106 millions d'euros pour les formations initiales – plus de 25.000 étudiants sont concernés –, et 2 millions d'euros pour les formations professionnelles. En loi de finances pour 2003 a été votée une dotation de 121,6 millions d'euros, en progression de 12,6 % par rapport à 2002 : 119,4 millions d'euros pour les formations initiales et 2 millions d'euros pour les formations professionnelles.

**Votre Rapporteur spécial se félicite que la totalité des 13,6 millions d'euros d'augmentation ait été déléguée au niveau régional** pour le financement des écoles assurant la formation initiale des travailleurs sociaux, soit une progression de 12,32 % par rapport aux crédits effectivement délégués à ce titre en 2002.

Les crédits proposés dans le cadre du présent projet de loi s'élèvent à 132,6 millions d'euros, en hausse de 9,06 % par rapport à 2003, intégrant une mesure nouvelle de 11 millions d'euros pour les formations initiales, qui se décompose, selon le même schéma qu'en 2003, en un ajustement salarial de 447.000 euros, et une somme de 10,57 millions d'euros destinée à la montée en charge du plan pluriannuel de formation de travailleurs sociaux, dont 8,5 millions d'euros pour l'extension en année pleine du financement des places ouvertes en 2003 (deuxième année du plan) et 2,06 millions d'euros pour la troisième année du plan (quatre mois de scolarité de septembre à décembre 2004). 2005 sera la dernière année de financement de ce plan.

À l'**échelon local**, les collectivités territoriales développent leur soutien au fonctionnement ou à l'investissement des centres de formation, et accordent des aides directes aux étudiants. Quinze régions ont ainsi contractualisé avec l'État pour des actions d'investissement au titre des contrats de plan État-région 2000-2006. L'État est engagé pour un montant de 10 millions d'euros dans ce cadre.

Le tableau suivant donne, à partir des données recueillies par les DRASS, une image non exhaustive de l'effort financier spécifique des collectivités locales :

**FINANCEMENTS ACCORDES PAR LES COLLECTIVITES PUBLIQUES  
POUR LES FORMATIONS INITIALES EN TRAVAIL SOCIAL**

*(en millions d'euros)*

	Conseils généraux	Conseils régionaux	Autres collectivités territoriales	Total (A)	État (B)	Rapport A/B
<b>1997</b>	1,87	0,59	0,56	3,01	73,84	4,07 %

<b>1998</b>	2,08	0,54	1,15	3,78	81,37	4,64 %
<b>1999</b>	1,64	0,51	1,68	3,83	88,5	4,32 %
<b>2000</b>	2,23	1,37	0,47	4,07	91,24	4,46 %
<b>2001</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	94,4	n.d.

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

Le nombre d'étudiants par profession s'établit comme suit :

**NOMBRE D'ÉTUDIANTS ET DE DIPLÔMÉS EN TRAVAIL SOCIAL**  
France entière, année scolaire 2000-2001

	Nombre d'étudiants	Nombre de diplômés
Assistant de service social	6.315	1.726
Conseiller en économie sociale et familiale	1.087	746
Éducateur spécialisé	8.545	2.383
Éducateur de jeunes enfants	3.542	1.023
Éducateur technique spécialisé	927	314
Moniteur éducateur	4.439	1.766
Aide médico-psychologique	6.236	2.396
Technicien de l'intervention sociale et familiale	229	221
Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile	2.415	2.083
<b>Total</b>	<b>33.735</b>	<b>12.658</b>

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

Cette enquête ne prend pas en compte l'impact des créations par l'État de places en formation initiale liées d'une part au premier plan de lutte contre les exclusions, d'autre part au plan pluriannuel de création de 3.000 places à partir de la rentrée scolaire 2002. Le nombre des places de formation initiale subventionnées par l'État était de 21.764 en 2001 et de 25.465 en septembre 2002.

À l'article 60, la dotation de l'**Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales** de Dieppe sera reconduite, comme les deux années précédentes, à 1,86 million d'euros. Cet institut est, depuis 1997, un GIP constitué entre l'État (75 % des droits statutaires), la ville de Dieppe, le centre hospitalier de Dieppe et l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer pour les 25 % restants.

Sa mission générale est de préparer aux différents concours sociaux des trois fonctions publiques, en accordant la priorité à la formation de jeunes originaires d'outre-mer résidant dans leur département ou territoire d'origine. Il accueillait 166 élèves en 2000-2001, 161 en 2001-2002, 152 en 2002-2003 et 178 pour 2003-2004.

Le montant des dépenses de fonctionnement inscrites au budget primitif 2003 s'élevait à 2,47 millions d'euros, dont 1,86 million d'euros de subvention de l'État. Après décision modificative, ce montant a été porté à 2,52 millions d'euros. L'établissement conduit une opération de remise en état sommaire des chambres de stagiaires. Cette opération, qui répond à une mise à niveau minimale en termes d'hygiène, de sécurité et de confort, devrait être achevée fin 2003.

## **B.- LES BOURSES POUR TRAVAILLEURS SOCIAUX ONT ETE MISES A NIVEAU, ET LE TRANSFERT AUX REGIONS EST PROCHE**

### **1.- Des moyens en hausse**

Les moyens consacrés aux bourses des professions sociales sont inscrits au chapitre 43-33, article 30, sur lequel sont financés deux types d'aides : des bourses et des rémunérations pour les stagiaires en travail social relevant du programme ministériel de formation professionnelle.

En 2003, cet article a été doté de 18,15 millions d'euros, en hausse de plus de 20 % par rapport à 2002, pour financer la réforme consistant à aligner les conditions et modalités d'attribution des bourses d'études en travail social sur le modèle des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur et à accompagner la mise en œuvre à partir de septembre 2002 du plan pluriannuel des formations en travail social, qui implique une augmentation du nombre de boursiers.

Pour 2004, le présent projet de loi propose de porter la dotation à 19,29 millions d'euros, soit une augmentation de 6,3 % destinée à permettre le rattrapage de la revalorisation du montant des cinq échelons de bourses pour l'année scolaire 2002-2003, et la prise en compte de l'ouverture de nouveaux diplômés à la formation initiale (diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale à partir de 2002), et l'augmentation du nombre des étudiants en formation.

### **2.- Le bilan d'étape du nouveau régime de bourses**

À partir de la rentrée scolaire 2001-2002, en application de l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles et par transposition des modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, de nouvelles modalités d'attribution des aides financières de l'État aux étudiants en travail social ont été mises en place par circulaire du 11 septembre 2001 en l'attente de la parution d'un décret en conseil d'État. Le décret n° 2002-1342 du 12 novembre 2002 relatif aux aides financières de l'État pouvant être attribuées aux étudiants inscrits dans les établissements de formation mentionnés à l'article L 451-1 du code de l'action sociale et des familles a conforté l'assise réglementaire de ce nouveau régime.

Au titre de l'année scolaire 2002-2003, après réforme des conditions d'attribution des bourses en travail social, le nombre d'étudiants boursiers a augmenté de près de 15 % par rapport à l'année précédente : 5.838 contre 5.078. Par ailleurs, à la rentrée 2002-2003, le montant moyen de la bourse aux étudiants en travail social a été revalorisé de 2 %, sur la base de cinq échelons correspondant à ceux des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur. Le montant de la bourse d'étude en travail social au cinquième échelon était de 3.456 euros, contre 3.501 euros pour étudiants au même échelon à l'éducation nationale, soit une différence de 1,3 %.

Pour l'année scolaire 2003-2004, aucune revalorisation des barèmes des bourses de l'enseignement supérieur n'est prévue. Les barèmes des bourses des étudiants en travail social ne seront pas non plus revalorisés.

### **3.- La stabilité des rémunérations accordées aux stagiaires**

Les crédits permettant de verser des rémunérations aux stagiaires de la formation professionnelle font l'objet chaque année d'une délégation au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, qui est chargé de la gestion des dossiers selon un cahier des charges fixé par une convention passée avec le ministère chargé des Affaires sociales.

En 2002, 240 stagiaires ont bénéficié d'une telle rémunération, contre 215 en 2001. Les crédits correspondants s'élèvent à 910.000 euros en 2003 comme en 2001, le montant délégué en 2002 (460.000 euros) étant lié à la reprise d'un excédent de trésorerie constaté en 2001. Pour 2004, le montant prévisionnel des crédits devrait être reconduit au niveau de 2003.

### **4.- La perspective de la décentralisation**

Le premier schéma national des formations sociales a été arrêté par la ministre des Affaires sociales et de la solidarité le 28 mai 2001. Sa mise en œuvre a été engagée dès 2002, et il a fait l'objet de déclinaisons en schémas régionaux. **Cette dynamique permet d'envisager dans de bonnes conditions le transfert aux régions** du financement des formations initiales et des bourses aux étudiants et de l'agrément des centres de formation en travail social, **que le Gouvernement entend mettre en œuvre en 2005 dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation.**

### **C.- UNE CONSOMMATION CRITIQUABLE DES CREDITS D'EQUIPEMENT**

Les crédits de l'article 50 du chapitre 66-20 (écoles de formation des travailleurs sociaux) ont été proposés à la contractualisation dans le cadre du XII<sup>e</sup> Plan 2000-2006. En loi de finances pour 2003, 1,5 million d'euros d'autorisations de programme ont été inscrits sur cet article afin de financer les travaux de restructuration et de mise aux normes de sécurité des bâtiments concernant l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe. 15 régions ont inscrit des crédits sur cet article, représentant un engagement total de l'État de 10,21 millions d'euros pour la période 2000-2006.

En 2001, les délégations d'autorisations de programme ont fait l'objet d'un blocage budgétaire en raison d'un volume théorique de crédits de paiement insuffisant pour couvrir les autorisations de programme ouvertes sur ce chapitre. Seuls 89 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (1,83 million d'euros) sur l'article 50 ont ainsi pu faire l'objet de délégations d'autorisations de programme (1,63 million d'euros). De la même manière, en 2002, seuls 89 % des crédits inscrits en loi de finances (2,29 millions d'euros) ont été délégués.

Au titre de 2003, les mesures de régulation budgétaire, appliquées à l'ensemble du chapitre 66-20, ont eu des conséquences sur les délégations d'autorisations de programme. En effet, l'annulation de 6,5 millions d'euros et le gel des reports de crédits de paiement de 16,08 millions d'euros ont réduit leur volume. De fait, **aucune délégation n'est intervenue en 2003**, qu'il s'agisse des autorisations de programme provenant des reports ou des autorisations de programme inscrites en loi de finances 2003. **Cette situation conduit à une sous-exécution des contrats de plan État-régions, la programmation pour l'article 50 étant actuellement couverte à hauteur de 55,8 %**. Votre Rapporteur spécial regrette d'autant plus cet état de fait que son rapport de l'an dernier dénonçait la mauvaise gestion des crédits d'investissement, et laissait présager son amélioration.

L'importance du stock d'autorisations de programme disponibles ainsi que l'insuffisance de crédits de paiement conduisent à proposer, dans le présent projet de loi, 300.000 euros en autorisations de programme et 1,44 million d'euros en crédits de paiement.

#### **IV.- L'ALLOCATION DE RECONNAISSANCE POUR LES RAPATRIÉS SERA REVALORISÉE**

Les crédits affectés aux actions en faveur des rapatriés depuis 1999 sont destinés à deux catégories de personnes : d'une part, les rapatriés réinstallés dans une profession non salariée dont les dossiers de surendettement sont en cours d'examen et qui sont pour la plupart d'origine européenne ; d'autre part, les rapatriés d'origine nord-africaine, anciens supplétifs et leurs familles, pour lesquels les difficultés liées aux conditions du rapatriement et d'accueil en métropole ont nécessité la mise en place de mesures d'aides au logement ou favorisant l'insertion sociale et professionnelle, regroupées dans le cadre du plan « harkis », et dont le volet législatif résulte de la loi du 11 juin 1994 <sup>(14)</sup>.

##### **A.- DES MOYENS DIVERSIFIÉS DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN**

Il avait été décidé d'apporter aux anciens harkis un soutien financier permanent sous la forme d'une rente viagère. Dans ce but, le Parlement a adopté, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la création de cette rente (article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999) d'un montant de 1.372 euros versés à partir de 60 ans sous condition de ressources. L'article 61 de la loi de finances rectificative pour 2000 a étendu le bénéfice de cette rente viagère au conjoint survivant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003 cette rente viagère a été remplacée par une **allocation de reconnaissance**, indexée annuellement sur l'augmentation du coût de la vie et attribuée à tous les harkis et leurs veuves sans condition de ressources. 11.000 ressortissants ont bénéficié de cette mesure au 1<sup>er</sup> trimestre 2003. Cette allocation est financée sur **l'article 30 du chapitre 46-32**, doté en 2003 de 8 millions d'euros, 11 millions d'euros étant prévus pour 2004, soit une hausse de 38 %. Les engagements ont cependant déjà atteint 15,2 millions d'euros en 2003.

---

<sup>(14)</sup> Loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

L'article 115 de la loi de finances pour 2001 a prorogé jusqu'au 31 décembre 2002 les **dispositifs spécifiques d'aides au logement** prévus par la loi du 11 juin 1994, qui avaient déjà été prolongés jusqu'au 31 décembre 2000. L'aide moyenne par dossier s'est élevée à 24.700 euros en 2001 et 2002. En attendant le débat parlementaire qui devrait faire suite au rapport présenté à la mi-septembre par notre collègue Michel Diefenbacher, alors parlementaire en mission, certaines mesures ont été prorogées en 2003 : l'acquisition et le désendettement immobilier, les bourses et les aides diverses, la formation ainsi que les secours et les subventions aux associations.

Le présent projet de loi prévoit la fermeture du plan « harkis », et en conséquence, aucune ouverture de crédits sur les **articles 10 et 20 du chapitre 46-32**. 14 millions d'euros avaient été votés l'an dernier, mais d'importants reports ont déjà permis d'engager 25,7 millions d'euros, 4,2 millions étant encore disponibles, et 9,8 millions supplémentaires étant gelés.

Pour les **rapatriés réinstallés dans une profession non salariée**, le décret n° 99-469 du 4 juin 1999 a mis en place un nouveau dispositif d'aide et créé une Commission nationale de désendettement. Le champ d'éligibilité a été étendu par le nouveau texte à des catégories jusqu'alors écartées. Ce décret a été complété par les décrets n° 2002-492 du 10 avril 2002 et n° 2003-423 du 9 mai 2003. Il a été ainsi accordé aux rapatriés des périodes supplémentaires pour négocier leur plan d'apurement avec leurs créanciers. Une mission conjointe de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Administration réalise un audit de la procédure de désendettement. Le rapport final de cette mission devait être remis au Premier ministre en septembre 2003.

## **B.- UNE STRUCTURE PERENNE DE PILOTAGE**

**La Mission interministérielle aux rapatriés** a été créée par le décret n° 2002-902 du 27 mai 2002 pour succéder à la Délégation aux rapatriés. Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle est chargée de préparer, en concertation avec les associations représentatives, les mesures de solidarité nationale en faveur des rapatriés, et de veiller à leur mise en œuvre. Enfin, elle mène des actions d'information, d'évaluation et de médiation. Son président est nommé par décret du Président de la République. Elle est composée de deux sections : « rapatriés » et « Français musulmans rapatriés ».

La mission dispose actuellement de 31 agents titulaires ou contractuels, dont 11 cadres A, auxquels s'ajoutent 3 agents contractuels occasionnels de catégorie A, et 1 agent contractuel occasionnel de catégorie B, soit un total de 35 agents. Le budget de fonctionnement est assuré par le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur les **chapitres 34-98, article 10 et 31-96, article 02**. Il s'élève pour 2003 à 197.000 euros, auxquels s'ajoute une dotation de 72.000 euros pour les frais de fonctionnement du Haut Conseil des rapatriés et celle allouée à la Commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans

une profession non salariée (CNAIR) pour un montant de 23.000 euros, soit un budget total de 292.000 euros.

Le rapport précité de notre collègue Michel Diefenbacher doit permettre de réfléchir à la pertinence des structures qui interviennent dans les politiques et dispositifs en faveur des rapatriés, ainsi qu'à leur possible regroupement. Les conclusions opérationnelles en seraient tirées dans les tout prochains mois. Votre Rapporteur spécial souhaite que cette réforme fasse toute sa place à la mise en œuvre de la loi organique.

## V.- LE SOUTIEN A L'ECONOMIE SOLIDAIRE A ETE REEVALUE

Après une mise à niveau de ses crédits en 2003, la Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire a réorienté ses priorités.

### ÉVOLUTION DES CREDITS DU CHAPITRE 46-36, ARTICLES 60 ET 70

(en millions d'euros)

	Dotation 2002	Reliquat 2002	Dotation 2003	2002 / 2003	Reliquat 2003	Prévision 2004	2003 / 2004
46-36, article 60	4,08	4,68	4,08	0	1,93	2	- 51 %
46-36, article 70	8,76	12,47	0,21	- 97,6 %	1,42	2	+ 852 %
<b>Total</b>	<b>12,84</b>	<b>17,16</b>	<b>4,3</b>	<b>- 66,54%</b>	<b>3,34</b>	<b>4</b>	<b>- 6,89%</b>

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

Trois priorités ont été retenues en 2002 et 2003 :

- le soutien aux réseaux de l'économie sociale et solidaire, financé sur les dépenses centrales (article 60). En **2002**, la délégation a honoré ses engagements pluriannuels antérieurs et a conclu 30 nouvelles conventions annuelles et 7 nouvelles conventions pluriannuelles pour un montant total de 4,15 millions d'euros. En **2003**, compte tenu d'un budget réduit, 16 nouvelles conventions ont été conclues, pour un montant total de 1,92 millions d'euros.

Cinq grandes familles de réseaux ont ainsi été financées :

### FINANCEMENT DES RESEAUX DE L'ECONOMIE SOLIDAIRE

(en milliers d'euros)

	2002	2003
Les groupements d'acteurs et réseaux nationaux d'appui à l'économie sociale et solidaire	1.099	646
Les réseaux de développement local durable conciliant l'efficacité économique et la solidarité sociale entre les territoires	1.254	407
Les réseaux de solidarité entre les personnes visant à insérer les populations en difficultés et à activer les dépenses passives du chômage	623	281
Les réseaux internationaux et les partenariats de l'économie sociale et solidaire	408	206
Les réseaux de développement d'outils financier et de communication de l'économie sociale et solidaire	769	386

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

- la mise en œuvre des appels à projets « Dynamiques solidaires ». Lancés en 2000 par le secrétariat d'État à l'économie solidaire, ils avaient pour finalité de

favoriser l'émergence de projets socialement et économiquement innovants. L'instruction et la gestion ont été décentralisées auprès des correspondants dans les préfetures de région. En 2003, la délégation a décidé d'arrêter ce programme ;

- le soutien de la politique territoriale de l'État au plan local (article 70). La délégation utilise trois outils : les contrats de plan État-régions et leur prolongement, les programmes complémentaires régionaux, les conventions pluriannuelles d'objectifs avec les chambres régionales de l'économie sociale, et les conventions territoriales.

En 2004, les crédits gérés par la délégation seront affectés au financement des actions suivantes : sur l'article 60, la protection sociale des participants au volontariat de cohésion sociale créé par le décret n° 2000-1160 du 30 novembre 2000 et organisé par une circulaire DIES n° 2003-001 du 28 juillet 2003, pour 400.000 euros, et la promotion de l'activité et de l'emploi dans les associations, les coopératives financières et non financières et les mutuelles de santé et d'assurance, sous réserve des résultats des évaluations en cours et des disponibilités budgétaires, pour 900.000 euros, *via* les cinq familles de réseaux précitées. La DIES va aussi honorer ses engagements juridiques antérieurs au titre de conventions pluriannuelles d'objectifs, pour 583.000 euros.

Sur l'article 70, 2 millions d'euros serviront à soutenir les politiques territoriales de l'État. Par souci de bonne gestion, la délégation conditionnera le versement de ces subventions au strict respect des obligations de ses cocontractants, et consacrera 200.000 euros à l'évaluation des actions antérieures.

## VI.- LE SOUTIEN A LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER EST MAINTENU

Le tableau suivant décrit l'évolution des crédits du chapitre 47-23, « *subventions à divers régimes de protection sociale* », qui n'est plus doté que pour les collectivités territoriales d'outre-mer autres que les DOM :

SUBVENTIONS A LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER (Chapitre 47-23)

(en millions d'euros)

Article	Collectivité bénéficiaire	Intervention	2003	2004
50	Saint-Pierre-et-Miquelon	Allocation vieillesse	0,9	0,9
60	Mayotte	Aide sociale	0,3	1
70	Polynésie française	Régime de solidarité	29,5	27,8
70	Nouvelle-Calédonie		0,42	
		Action sociale	0,42	0,47
		Gestion des tutelles	–	
70	Wallis-et-Futuna		1,85	
		Allocation vieillesse	1,37	1,84
		Aide sociale enfance	0,34	
		Personnes handicapées	0,14	
<b>Total</b>			<b>32,96</b>	<b>32</b>

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

La prise en charge par l'État de l'**allocation vieillesse de Saint-Pierre-et-Miquelon** résulte de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable dans ce territoire. Pour 2002 ont été prévus 899.400 euros de subventions, montant reconduit en 2003 et 2004.

La participation financière du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité à l'**aide sociale de la collectivité départementale de Mayotte** résulte du contrat de plan conclu le 8 septembre 2000 avec l'État pour la période 2000-2004, qui prévoyait un engagement de 32,36 millions d'euros pour 5 ans. En 2002, deux ordonnances ont eu pour conséquence de réduire la subvention de l'État :

– l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 qui a généralisé les allocations familiales à Mayotte et transféré le financement de l'allocation de rentrée scolaire, au 1<sup>er</sup> octobre 2002, à la caisse de prévoyance locale ;

– l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 qui a effectué un transfert similaire au titre de l'allocation spéciale pour les personnes âgées.

Ne restent à sa charge que le financement de l'allocation pour tierce personne et les aides et secours d'urgence prévus dans le contrat de plan. Pour tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, une mesure nouvelle de 705.000 euros est prévue dans le présent projet de loi.

L'**article 70** a été doté, en loi de finances pour 2003, de 31,76 millions d'euros. Pour 2004 est demandée une dotation de 30,1 millions d'euros, pour l'essentiel à destination de la **Polynésie française**, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de cette collectivité. Fin 2003, les obligations contractuelles résultant de cette convention ne pourront pas être respectées : compte notamment tenu de difficultés techniques locales qui n'ont pas permis la consommation de la totalité des crédits délégués en 2001, de gels et d'annulations de crédits intervenus en 2002 et en 2003, il subsistera une insuffisance de financement de 15,4 millions d'euros à la fin de 2003. Une évaluation de la convention, qui expire au 31 décembre prochain, est en cours.

**En Nouvelle-Calédonie**, le contrat de développement 2000-2004 conclu le 24 octobre 2000 entre l'État et la Province Nord met à la charge du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité une participation globale de 1,91 million d'euros, destinée, dans le cadre du programme santé, au financement d'actions sociales intégrées.

Quant au contrat de développement 2000-2004 conclu entre l'État et le Territoire des îles **Wallis et Futuna**, il se traduit par la prise en charge par le ministère des dispositifs d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes handicapées. Une insuffisance de financement de 381.000 euros devrait être constatée à la fin de cette année.

## CHAPITRE IV

### UNE GESTION DES SERVICES COMMUNS CONFORME AUX ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU GOUVERNEMENT

#### I.- LA MODERATION DES DEPENSES DE PERSONNEL N'EMPECHE PAS L'AMELIORATION DES CARRIERES ET DE LA FORMATION

##### A.- LE NON-REMPLACEMENT D'UN DEPART A LA RETRAITE SUR DEUX

La loi de finances pour 2003 comprenait 100 suppressions d'emploi dans les ministères des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, et de la Santé, de la famille et des personnes handicapées. Le présent projet de loi se caractérise, conformément aux priorités fixées par le Premier ministre tant en matière de maîtrise de la dépense publique qu'en matière de réduction de l'emploi public, par 145 suppressions d'emploi représentant 10 millions d'euros d'économie, 49 créations d'emplois par transformation, et 3 millions d'euros de mesures catégorielles et statutaires. D'après le rapport du contrôleur financier, le taux de vacance des emplois était tombé en dessous de 4 % au 31 décembre 2002, en baisse d'un demi-point en glissement annuel.

Pour 2004 est proposée la **suppression de 145 emplois** correspondant à la moitié des 290 départs en retraite prévisibles. 17 emplois de secrétaire ou d'agent administratif seront supprimés en administration centrale, et 128 emplois en services déconcentrés, dont 15 inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, 5 médecins inspecteurs de santé publique, 1 ingénieur du génie sanitaire, 1 ingénieur d'études sanitaires, 3 conseillers technique de service social, 1 conseiller d'éducation spécialisé des instituts nationaux de jeunes sourds et jeunes aveugles, 2 assistantes sociales, 2 éducateurs des instituts nationaux de jeunes sourds et jeunes aveugles et 2 infirmières. **L'effectif global serait ainsi en baisse de 1 %** environ.

Votre Rapporteur spécial se permet donc de juger l'effort modeste, et d'attirer l'attention sur l'évolution prochaine des départs en retraite, illustrée par le tableau suivant :

##### PRÉVISIONS DE DÉPARTS EN RETRAITE DES AGENTS TITULAIRES PAR CATÉGORIE

	2004	2005	2006	2007	2008
Catégorie A	76	77	90	121	134
Catégorie B	82	84	122	128	147
Catégorie C	133	142	177	193	216
<b>Total</b>	<b>290</b>	<b>303</b>	<b>389</b>	<b>442</b>	<b>497</b>

Source : compte rendu de gestion budgétaire

C'est en particulier en administration centrale que l'effort devrait porter, là où les effectifs budgétaires de titulaires sont en nette progression, et ce alors même que les effectifs des établissements sous tutelle, au premier rang desquelles les agences de sécurité sanitaire, ne cessent de croître également, comme l'indique le tableau suivant :

##### ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES ÉTABLISSEMENTS SOUS TUTELLE

	2001	2002	2003	Prévision 2004
--	------	------	------	----------------

<b>Administration centrale</b> (titulaires et contractuels)	2.652	2.726	2.701	2.781
<b>Établissements sous tutelle, dont :</b>	2.428,5	2.770	2.897,5	2.912,5
– Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (1)	882	931	941	941
– Agence française de sécurité sanitaire des aliments (2)	628	646	663	663
– Agence française de sécurité sanitaire environnementale (3)	–	12	29	38
– Établissement français des greffes (4)	93,5	98,5	100,5	100,5
– Institut de veille sanitaire (1)	155	209	245,5	249,5
– Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (4)	176	221	241	243
– Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (4)	–	109,5	117,5	117,5
– Agence technique d'information sur l'hospitalisation (4)	–	40	46	46
– École nationale de la santé publique (5)	267	272	283	283
– Instituts nationaux pour jeunes sourds et jeunes aveugles (6)	227	231	231	231

Mode de financement :

(1) crédits de la santé

(2) crédits de la santé pour 11,6 %

(3) crédits de la santé pour 50 %

(4) crédits de la santé pour 33 %

(5) crédits de la santé et des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

(6) crédits de la santé pour le personnel enseignant, seul comptabilisé ici.

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

Le tableau suivant résume l'évolution d'une année sur l'autre des effectifs budgétaires du ministère, qui fait apparaître un solde net négatif de 94 emplois, résultant de la création de 68 emplois en administration centrale – dont 37 par transfert de crédits des Services généraux du Premier ministre correspondant aux emplois de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie –, et de la suppression de 128 emplois dans les 26 DRASS et 96 DDASS, soit une baisse globale de 0,62 % :

**ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DES SERVICES COMMUNS SANTÉ-SOLIDARITÉ**

	<b>2003</b> au 31 décembre	<b>Prévision 2004</b>	<b>Évolution</b> <b>2004 / 2003</b> (en %)
<b>Administration centrale</b>	<b>2.714</b>	<b>2.782</b>	<b>+ 2,51</b>
– titulaires	2.300	2.389	+ 3,87
– contractuels	414	393	– 5,07
<b>Services déconcentrés</b>	<b>12.331</b>	<b>12.169</b>	<b>– 1,31</b>
– titulaires	12.027	11.877	– 1,25
– contractuels	304	292	– 3,95
<b>Total</b>	<b>15.045</b>	<b>14.951</b>	<b>– 0,62</b>
dont : – titulaires	14.327	14.266	– 0,43
– contractuels	718	685 (1)	– 4,6

(1) dont un militaire sous contrat et de carrière.

Source : projet de loi de finances

Par ailleurs, il est proposé la **création par transformation** de 49 emplois, dont 13 en administration centrale et 36 dans les services déconcentrés, laissés vacants par les départs en retraites non

supprimés. Ces créations sont gagées par la suppression de 49 emplois en services déconcentrés. Le coût de cette mesure s'élève à 1 million d'euros.

Au titre de la **résorption de l'emploi précaire**, 20 emplois seront créés et 97 autres transformés, pour un coût global de 450.000 euros.

Enfin, diverses mesures sont prévues pour **l'amélioration des carrières** : d'une part, des transformations d'emplois touchant 14 postes ; d'autre part, 100 mesures de repyramidage pour débloquer le déroulement de carrière dans certains corps – attachés, secrétaires administratifs, corps techniques de catégorie C –, ou pour accompagner des réformes statutaires concernant les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, les infirmières<sup>(15)</sup>. Le coût global de ces mesures de repyramidages est évalué à 915.000 euros. Enfin, après la pause indemnitaire de 2003, il est demandé un abondement de 1,84 million d'euros destiné, d'une part, pour 1,2 million d'euros, à mettre en œuvre une tranche du protocole quinquennal conclu avec la filière santé-environnement (corps des ingénieurs et techniciens du génie sanitaire), dont l'achèvement est repoussé de 2005 à 2006, et d'autre part, pour 640.000 euros, à permettre une revalorisation générale des barèmes indemnitaires de 1 %.

Le tableau suivant retrace l'évolution des emplois budgétaires par catégorie :

<b>ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES (Chapitre 31-41)</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Administration centrale</b>				
A administratifs + fonctionnels	1.034	1.162	1.234	1.234
A techniques	8	110	119	110
B administratifs + technico-ouvriers	496	555	589	587
B techniques	15	15	15	14
C administratifs + technico-ouvriers	847	810	769	756
<b>Total administration centrale</b>	<b>2.400</b>	<b>2.652</b>	<b>2.726</b>	<b>2.701 (1)</b>
<b>Services déconcentrés</b>				
A administratifs + fonctionnels	1.969	2.013	2.223	2.215
A techniques	1.250	1.243	1.379	1.353
B administratifs	2.507	2.561	2.553	2.551
B techniques	1.114	1.115	1.155	1.131
C administratifs + technico-ouvriers	4.790	4.747	4.727	4.725
C techniques	397	397	357	356
<b>Total services déconcentrés</b>	<b>12.027</b>	<b>12.076</b>	<b>12.394</b>	<b>12.331</b>
<b>Total général</b>	<b>14.427</b>	<b>14.728</b>	<b>15.120</b>	<b>15.032 (1)</b>

(1) la différence avec le tableau précédent s'explique par les 13 emplois de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance, inscrits dans le « bleu » en 2003.

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

Votre Rapporteur spécial signale le transfert en 2004 de 13 emplois de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance du chapitre 37-02, supprimé après avoir été créé en 2003, vers les crédits de l'Économie, des finances et de l'industrie, suite à la création de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance par la loi de sécurité financière<sup>(16)</sup>. Par ailleurs, un emploi nouveau correspondra en 2004 au Défenseur des enfants, dont les dépenses figureront au chapitre 37-03.

<sup>(15)</sup> Le statut des corps d'infirmières a été réformé par un décret n°2003-695 du 28 juillet 2003.

<sup>(16)</sup> loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003.

## B.- LA FIN DE LA PAUSE INDEMNITAIRE

Les crédits inscrits en loi de finances sur les six chapitres support des dépenses de personnel, hors chapitre 37-12 – Remboursement des mises à disposition ont progressé de 0,5 % entre 2002 et 2003, passant de 565,6 à 568,8 millions d’euros. Dans le présent projet de loi, la dotation des première et troisième parties du titre III est de 570,3 millions d’euros, soit une progression de 1,4 million d’euros. Toutefois, hors mesures de transfert, cette dotation est en diminution de 1,2 million d’euros.

Les rémunérations principales (chapitre 31-41) constituent la part la plus importante des dépenses de personnel, avec 64 % de l’ensemble de la dépense. Les rémunérations accessoires (chapitre 31-42) représentent 16,5 % des dépenses, les autres rémunérations (vacations financées sur le chapitre 31-96), 6,5 % et les dépenses de cotisations sociales 13 %. Votre Rapporteur spécial rappelle que l’État ne paie pas de cotisations de pension civile, les fonctionnaires en retraite étant directement rémunérés sur le budget des charges communes. La participation du ministère à leur financement est évaluée à 186,7 millions d’euros pour 2004 (chapitre 32-97), en progression de 0,2 % par rapport à 2003.

Alors que la progression des dépenses de personnel avait atteint 7,1 % entre 2001 et 2002, pour 2003 elle ne devrait être que de 2,1 %, principalement du fait de la progression des dépenses de rémunération principale (2,8 %). Cette dernière est la conséquence du glissement vieillesse technicité <sup>(17)</sup>, et de l’impact en année pleine des recrutements effectués en 2002. La dépense de rémunérations accessoires devrait se stabiliser, du fait de la pause catégorielle observée en 2003.

**Pour 2004**, dans un contexte de réductions d’effectifs, la dépense devrait augmenter de 6 à 7 millions d’euros, soit un total de 575 à 576 millions d’euros. Sous l’effet mécanique du glissement vieillesse technicité les rémunérations principales devraient approcher 370 millions d’euros. La progression des barèmes indemnitaires coûterait 1,8 million d’euros.

Le tableau suivant retrace l’évolution récente des dépenses de personnel :

	ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL			
	<i>(en millions d’euros)</i>			
	2001	2002	2003 (prévision)	2004 (prévision)
Chapitre 31-41 : rémunérations principales	336	356,5	366,8	367
Chapitre 31-42 : indemnités et allocations	80,4	91,1	91,6	94,2
Chapitre 31-96 : autres rémunérations	35,2	36,6	37,1	40,4
Chapitre 33-90 : cotisations sociales	49,6	53,2	55	53,1

<sup>(17)</sup> *Glissement vieillesse technicité (GVT) positif: dérive naturelle des dépenses de personnels liée au déroulement de carrière des fonctionnaires titulaires. Il comporte une composante « vieillesse », déroulement automatique de carrière dans un grade (avancement d’échelon), une composante « glissement », avancement à l’ancienneté dans un grade ou corps supérieur, et une composante « technicité », avancement dans un grade ou corps supérieur après concours ou examen professionnel. Le GVT négatif représente les économies engendrées par le remplacement d’agents en fin de carrière par des agents en début de carrière.*

Chapitre 33-91 : prestations sociales	10,9	11,3	10,7	10,7
Chapitre 37-12 : remboursement de mises à disposition			12,2	12,2
<b>Total</b>	<b>512,1</b>	<b>548,7</b>	<b>573,4</b>	<b>577,6</b>

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

La dépense sur le **chapitre 31-41** a augmenté d'environ 20 % entre 1998 et 2002, principalement sous l'effet de la progression de 12 % des effectifs réels. La forte progression des dépenses **en 2002** s'explique pour l'essentiel par la prise en charge en gestion de l'accord salarial 2001-2002 pour un coût global de 4,5 millions d'euros, par un GVT pour 5 millions d'euros, par l'évolution de la structure réelle des emplois, sous l'effet d'une progression du nombre d'agents en 2002 de 465 équivalents temps plein et d'un impact en année pleine des recrutements intervenus dans le courant de l'année 2001 de 280 équivalents temps plein, le tout pour 9 millions d'euros, et enfin par des mesures catégorielles pour un coût total de 1,5 million d'euros.

**En 2003**, la hausse du point fonction publique devrait représenter 2,5 millions d'euros, le GVT positif 5,5 millions d'euros, les progressions d'effectifs en 2002 en année pleine 2,5 millions d'euros, et les mesures statutaires 2 millions d'euros. Compte tenu de la stabilisation des effectifs en 2003 et donc d'un GVT négatif de - 1,5 million d'euros, ainsi que de la non-reconduction d'une mesure indemnitaire (- 0,7 million d'euros), la progression serait de 10,3 millions d'euros.

Par ailleurs, la gestion 2003 est marquée par une annulation de crédits de 7 millions d'euros, notamment par anticipation sur des remboursements de 5 millions d'euros attendus de la sécurité sociale au titre du transfert aux caisses de sécurité sociale des coûts de fonctionnement des tribunaux des affaires de la sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité <sup>(18)</sup>.

**En 2004**, la dotation du chapitre 31-41 devrait baisser de 1,75 million d'euros, et de 4,2 millions d'euros hors mesures de transfert. Le solde se décompose de la façon suivante (en millions d'euros) :

Mesure acquise (essentiellement le point fonction publique)	2,65
Mesure d'économie - abattement de crédits	- 5
Suppressions d'emplois	- 3,45
Résorption de l'emploi précaire	0,16
Création d'emplois par transformation	0,7
Mesure catégorielle (repyramidage)	0,81
Transfert / régularisation de la DGD - décentralisation	2,38
<b>Total</b>	<b>- 1,75</b>

<sup>(18)</sup> cf. article 66 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

En intégrant un GVT positif de 1,5 %, pour 5,5 millions d'euros, et un GVT négatif (avec un *turn-over*<sup>(19)</sup> de 3 %) pour 1,5 million d'euros, la dépense devrait progresser spontanément d'environ 4 millions d'euros, et s'établir, au total, à 367 millions d'euros. Aucune mesure de réforme statutaire n'est programmée pour avoir un effet financier en 2004.

En matière de **rémunérations accessoires et indemnités (chapitre 31-42)**, l'année 2003 se caractérise par une pause catégorielle – les barèmes indemnitaires étant reconduits –, par l'intégration des rémunérations des agents contractuels à durée déterminée dans les rémunérations principales (transfert vers le chapitre 31-41), par l'impact en année pleine des recrutements intervenus en 2002 et par la généralisation de la mise en œuvre d'astreintes dans le cadre notamment de l'aménagement et réduction du temps de travail. Au total, la dépense 2003 est évaluée à 91,6 millions d'euros, avec une hypothèse de stabilisation des effectifs réels au cours de l'année. La dotation pour 2004 progresserait de 2,4 millions d'euros, et de 1,73 million d'euros après transferts. Les suppressions d'emploi permettraient une économie de 750.000 euros.

Les **autres rémunérations (chapitre 31-96)** comprennent notamment celles des agents contractuels, les indemnités des collaborateurs occasionnels des ministres, les rémunérations des ingénieurs de haute technicité, les vacations servies aux rapporteurs siégeant dans les différentes commissions relevant du ministère, le fonctionnement des commissions et juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale, les allocations d'aide pour le retour à l'emploi et les frais de jury et de formation. En 2003, les crédits ont diminué de 0,37 % par rapport à 2002. Un excédent de fin de gestion de 1,07 million d'euros a été constaté. La dotation proposée pour 2004 tient compte d'une économie de 2,4 millions d'euros pour le transfert précité du contentieux social, et d'un transfert de 3,9 millions d'euros au titre du dispositif de formation médicale continue.

Les dépenses de **cotisations sociales** pour la part de l'État (**chapitre 33-90**) sont directement corrélées aux rémunérations principales. Évaluées à 53,2 millions d'euros en 2002, elles se sont décomposées en 30,4 millions d'euros de cotisations à l'assurance maladie des agents titulaires (cotisation de 9,7 %), et en 22,8 millions d'euros de cotisations des agents contractuels, y compris les cotisations d'assurance vieillesse. La dépense prévisible pour 2003 est de 55 millions d'euros. Quant aux **prestations sociales obligatoires versées par l'État (chapitre 33-91)**, elles demeurent stables, tout comme les **remboursements des dépenses de personnels mis à disposition (chapitre 37-12)**, concernant 94 personnes.

### C.– LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE AUX CARRIERES SANITAIRES ET SOCIALES DEMEURE UNE PRIORITE

La mise en œuvre des politiques répondant aux problématiques évolutives du champ sanitaire et social implique, de la part des services des ministères

---

<sup>(19)</sup> Nombre de sorties définitives (retraite, décès, invalidité) rapporté au nombre des effectifs réels.

concernés, une adaptation continue des compétences de ses agents. Un effort important doit donc être consacré à la formation initiale et continue, afin également d'optimiser le fonctionnement des services et d'assurer le développement professionnel et social des agents. À cette fin, le ministère s'appuie sur l'École nationale de la santé publique (ENSP), ainsi que sur ses services de formation continue, en administration centrale et en services déconcentrés.

## **1.– L'ambitieuse rénovation de la formation initiale**

### ***a) L'ENSP transformée en École des hautes études en santé publique***

L'École nationale de la santé publique de Rennes est chargée de la formation initiale et continue des professionnels du champ de la santé publique et des Affaires sociales. L'année 2002 a vu se poursuivre l'augmentation d'activité de l'école constatée les années précédentes. C'est ainsi notamment que 439 nouveaux élèves ont été accueillis en formation initiale longue, soit 20 % de plus qu'en 2001. L'effort entamé ces dernières années visant à renforcer la formation interprofessionnelle a été poursuivi : il s'agit notamment du module « santé publique », dont 33 sessions ont été organisées au bénéfice d'élèves issus de 7 filières, ou encore du module « inspection » rassemblant les médecins inspecteurs et les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale. En ce qui concerne la formation continue, 272 sessions ont été organisées en 2002, ce qui conforte la forte progression d'activité constatée ces dernières années.

Des travaux préparatoires à un contrat d'objectif et de moyens ont été menés conjointement par l'école et les directions d'administration centrale depuis juillet 2001 et tout au long de 2002. Ce document, qui vise notamment à mettre en place une meilleure corrélation entre le niveau d'activité de l'école et les moyens mis à sa disposition fait encore l'objet de discussions entre les partenaires concernés. Il devra probablement être réexaminé à la lumière de la loi relative à la politique de santé publique, votée en première lecture à l'Assemblée le 14 octobre dernier, qui souhaite placer l'établissement au cœur d'un ambitieux dispositif d'enseignement et de recherche, l'École des hautes études en santé publique (*cf. infra*).

Le tableau suivant retrace l'évolution des moyens de l'école :

#### **ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'ÉCOLE NATIONALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE**

	<i>(en millions d'euros)</i>			
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Subvention de l'État	9,76	9,1	15,41	11,8
Ressources propres (passation de conventions)	1,14	1,14	1,29	1,29
Produits de l'établissement (1)	22,1	23,1	31,8	31,8
Budget prévisionnel et décisions modificatives	36,81	39	47,06	47,31
Dépenses de personnel	23,79	23,7	30,9	31,13
Dépenses d'investissement	1,68	2,26	1,7	n.d.
Effectifs budgétaires	267	272	283	283

*(1) droits d'inscription, contributions hospitalières, prestations diverses.*

*Source : ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.*

En 2003, la subvention versée à l'école s'est élevée à 15,41 millions d'euros, soit 31 % des ressources de l'établissement (49,55 millions d'euros). Cette subvention a eu pour objet, d'une part, de contribuer au financement de l'évolution à la hausse de l'activité de formation professionnelle initiale estimée à environ 60 % en nombre de stagiaires, et d'autre part, de contribuer aux charges liées à la mise en place de formations individualisées et diplômantes ainsi qu'au réaménagement et à l'extension des bâtiments. L'année 2003 a également vu la création de 11 emplois.

En 2004, la subvention sera de 11,83 millions d'euros, du fait de la non-reconduction de la mesure de 2003 destinée à financer l'investissement. Elle tient également compte d'une hypothèse de prélèvement sur le fonds de roulement de 1,35 million d'euros. Le montant prévisionnel du fonds de roulement à la fin de 2004, soit 10,34 millions d'euros, correspond à l'investissement à réaliser (6,5 millions d'euros) et à la réserve prudentielle d'un mois de fonctionnement (3,9 millions d'euros).

Mais la perspective majeure pour l'école est sa **transformation prochaine en École des hautes études en santé publique**, dont les enjeux sont brièvement résumés dans l'encadré suivant :

### **La création de l'École des hautes études en santé publique**

En matière de santé publique en effet, les compétences de l'État se sont considérablement enrichies. Il s'agit désormais de lutter contre les épidémies, de gérer les risques, de prévenir les maladies et leurs conséquences, d'agir sur les déterminants des états de santé, en particulier les facteurs sociaux, environnementaux ou comportementaux, mais encore de gérer les établissements et les services sanitaires, sociaux et médico-sociaux de façon efficiente, d'élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes de santé, d'améliorer l'efficacité et la qualité des soins. La conduite des politiques publiques dans ces différents domaines demande donc des professionnels spécialisés, dans les administrations centrales et déconcentrées, les établissements de santé, les agences sanitaires et les corps d'inspection, ainsi qu'au sein du monde industriel et des organismes de protection sociale.

Actuellement, les médecins sont formés à la santé publique dans le cadre de leur cursus de base et au travers d'une filière de l'internat. Par ailleurs, les fonctionnaires sont formés au travers de l'ENSP, une école professionnelle qui ne délivre pas de diplômes reconnus au plan européen. Ces dispositifs sont insuffisamment coordonnés, artificiellement cloisonnés et quantitativement insuffisants. L'École des hautes études en santé publique vise donc à mettre en réseau les compétences existantes. Plutôt que de créer une structure de plus, le projet de loi relatif à la politique de santé publique (articles 40 et 41) réforme le dispositif de formation en santé publique par transformation de l'ENSP.

Le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est celui qui permet le mieux d'atteindre l'objectif d'une mise en réseau des ressources existantes. Il permet :

- un statut universitaire bénéficiant de la tutelle conjointe des ministères chargés des Affaires sociales, de l'éducation nationale, de la recherche et de la santé ;
- des enseignements pluridisciplinaires ;
- un diplôme s'adressant aussi bien à des médecins qu'à des professionnels formés en sciences de l'ingénieur ou en sciences administratives au niveau bac + 3, + 5 et + 8 ;
- la création d'un pôle parisien permettant de fédérer des équipes actuellement dispersées au sein de l'INSERM, de l'Institut Pasteur, des facultés de médecine et de pharmacie, du Conservatoire national des arts et métiers et des agences sanitaires ;
- la création d'un réseau national de formation en santé publique pour mutualiser les compétences et les instituts disponibles dans l'ensemble du pays et notamment à Bordeaux (Institut de santé publique et d'épidémiologie) et à Rennes (ENSP). Les établissements affiliés pourront ainsi délivrer des diplômes nationaux. Ils pourront garder une large autonomie de gestion. Leur existence n'est pas remise en cause ;
- une véritable notoriété nationale et internationale ;
- la passation de conventions avec les autres établissements universitaires.

L'article L. 756-2 nouveau du code de l'éducation définit le statut de l'école et encadre sa mission : assurer des enseignements pluridisciplinaires et participer à la recherche en santé publique, en action et en protection sociales, formulation qui reprend les missions actuelles de l'ENSP. Il pose le principe d'un réseau national de formation en santé publique, et renvoie au décret les modalités d'organisation et de fonctionnement.

En l'état actuel du projet, il n'est pas possible de chiffrer précisément les incidences financières de la transformation. Cependant, le fait de s'appuyer sur un établissement existant permet d'envisager un développement rapide à un coût marginal, qui devrait être pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2005.

### ***b) Les ministères organisent des formations spécifiques***

L'administration centrale des ministères « sociaux » doit organiser en 2003 une formation initiale des secrétaires administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés nommés depuis moins d'un an. Environ 120 secrétaires administratifs de l'administration centrale et des services déconcentrés sont concernés, pour un coût de 101.000 euros.

## **2.- La formation continue, axée sur la loi organique**

En 2003, le budget alloué à la formation continue a légèrement augmenté par rapport à 2002 (+ 1,6 %) et s'élève à 7 millions d'euros.

Sur le **chapitre 34-98, article 81**, les crédits inscrits en 2003 s'élèvent à 3,2 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les crédits des chapitres **34-98, article 60** (service chargé de l'informatique et des télécommunications, 1 million d'euros), **31-96, article 60** (rémunérations des formateurs internes et membres de jurys : 610.000 euros) et **34-98, article 90** (moyens de fonctionnement des services déconcentrés, 2,15 millions d'euros). Le nombre d'agents formés s'est monté en 2002 à 7.337, et le nombre de jours de formation correspondant à 50.661. Un effort reste à accomplir pour la formation des agents de catégorie C. En 2002, de nouvelles formations ont été créées, comme celle relative à l'application « Accord » (application interministérielle de gestion des crédits), ainsi que des formations au contrôle de gestion qui se sont poursuivies au début de l'année 2003.

**En 2004**, les crédits seront stables par rapport à 2003 et seront consacrés, outre les formations de base, au renforcement des formations au contrôle de gestion. **L'accent sera également mis sur les formations des cadres de l'administration centrale et des services déconcentrés en accompagnement de la mise en oeuvre de la loi organique.**

## **II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT**

### **A.- LA MISE A NIVEAU DES SYSTEMES D'INFORMATION EST PRIMORDIALE**

Le secteur de la santé et des Affaires sociales a lancé en 2001 un **programme pluriannuel de modernisation de ses systèmes d'information**, sur quatre ans. Il s'agit de permettre aux deux ministères de mieux piloter les politiques sanitaires et sociales et d'améliorer leur gestion interne. D'ores et déjà, le réseau d'interconnexion des services (administration centrale, DRASS, DDASS), qui était obsolète et très coûteux, a été modernisé dans le cadre d'une opération qui a été menée de septembre 2001 à mai 2002 et a permis d'améliorer la qualité de service tout en diminuant les coûts. En juin 2002 a été déployée une nouvelle application de gestion des ressources humaines, commune avec le secteur travail-emploi. À la fin de la même année, a eu lieu le raccordement à l'application interministérielle de comptabilité publique Accord. Par ailleurs, un nouveau dispositif de contrôle de gestion est en cours d'élaboration, afin de faciliter la mise en oeuvre des dispositions

de la loi organique. La modernisation de la messagerie et des serveurs bureautiques a été achevée en juillet 2003.

**Plusieurs projets stratégiques doivent connaître des développements importants en 2004 :**

– le projet « Olympe », destiné à refondre les systèmes d'information des Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), a fait l'objet d'une étude préalable achevée au printemps 2002. L'appel d'offres de réalisation sera lancé en 2004 ;

– la refonte du répertoire « Adeli » dédié aux professionnels de santé pour constituer le répertoire partagé des professionnels de santé a fait l'objet d'une étude préalable achevée en juillet 2003. Une première version du nouveau répertoire sera opérationnelle à la fin de 2004, et permettra notamment de simplifier l'enregistrement administratif des professionnels de santé ;

– la refonte du répertoire « Finess » dédié aux établissements sanitaires et sociaux a fait l'objet d'une étude de faisabilité en 2001. Il permettra de disposer d'indicateurs précis dans le domaine sanitaire et social. La réalisation sera lancée en 2004 ;

– le projet « SISE-Habitat » pour la surveillance de la qualité sanitaire de l'habitat et la gestion des procédures liées aux principaux risques : insalubrité, amiante, saturnisme, radon, monoxyde de carbone. L'étude préalable et les premières réalisations ont été lancées en 2002 ;

– l'application interministérielle « Prenat » doit permettre à environ 500 agents des services de naturalisation des préfetures, 160 agents de la direction de la population et des migrations du ministère des Affaires sociales, et 60 agents du service central d'état civil du ministère des affaires étrangères de mieux gérer les naturalisations par décret et de réduire les délais de la procédure. La réalisation est en cours ; cette application sera mise en service en 2004.

Dans le cadre de la modernisation interne du ministère, le projet POPSID (projet pour un outil de publication et un site Internet dynamique), lancé en 2003, doit aboutir au début de 2004. En outre, après la modernisation de la messagerie, des serveurs bureautiques et des réseaux, il reste à renouveler les serveurs d'applications Unix, et en particulier ceux des DRASS et des DDASS, qui datent de 1994 et 1995. Le programme de travail 2004 prévoit le remplacement de la totalité des machines en service aujourd'hui avec, pour des raisons d'économie, un regroupement au niveau régional.

En 2004, ce sont 4,72 millions d'euros de mesures nouvelles qui seront consacrés aux moyens informatiques, portant le total des crédits du chapitre 34-98, article 60, après non-reconduction d'une dotation de 3,2 millions d'euros et après transferts internes, à 23,4 millions d'euros.

## B.- FRAIS DE JUSTICE ET DE REPARATIONS CIVILES : L'EFFORT DE SINCERITE BUDGETGAIRE EST INSUFFISANT

L'évolution comparée depuis 1999 des dotations inscrites en lois de finances initiales au chapitre 37-91 – *Frais de justice et réparations civiles*, et des crédits effectivement consommés est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES RÉPARATIONS CIVILES À LA CHARGE DE L'ÉTAT PAR TYPE DE CONTENTIEUX  
(en milliers d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Hémophiles et transfusés	1.008	619	0	0	90
Personnels contaminés par le VIH	360	260	820	0	170
Virus hépatite C	0	360	0	0	0
Creutzfeldt Jakob	2.828	1.694	2.450	430	90
URSSAF	0	0	0	<i>cf. « divers »</i>	<i>cf. « divers »</i>
Sectorisation psychiatrique	497	3.301	3.620	9.160	1.250
Accidents vaccinaux	270	1.123	1.080	1.440	950
Pharmacies laboratoires	1.680	2.758	1.580	1.980	430
Frais irrépétibles	119	351	110	220	140
Débours dus à des CPAM	465	275	310	990	90
Établissements de santé privés	2.488	1.170	340	60	470
Divers (2)	1.398	1.837	1.380	235	240
Avocats et huissiers	–	–	–	610	250
Expertises	–	–	–	50	20
Accidents automobiles	–	–	–	100	20
Rentes d'accidents du travail	–	–	–	240	280
<b>Total</b>	<b>11.113</b>	<b>13.748</b>	<b>11.690</b>	<b>15.515</b>	<b>4.490</b>
<b>Dotation 37-91 LFI</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>2.500</b>

(1) 1<sup>er</sup> semestre

(2) A partir de 2002, la rubrique « divers » est modifiée pour faire apparaître certaines de ses composantes : avocats et huissiers, expertises, accidents automobiles.

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

Il faut noter que la ligne relative aux accidents vaccinaux devrait disparaître à terme, du fait du transfert de la charge de leur indemnisation à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, en vertu des dispositions des articles L. 3111-9 et L. 1142-23 du code de la santé publique, issus des lois n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale.

L'écart considérable constaté entre le montant des crédits inscrits en loi de finances et les crédits effectivement consommés au cours de l'exercice s'explique certes par la nature des dépenses imputées sur ce chapitre, qui résultent pour l'essentiel (85 %) de décisions de justice intervenant dans le cadre de contentieux très divers, échappant à toute prévision initiale. Les crédits inscrits au chapitre 37-91 ont, pour cette raison, un caractère évaluatif. Il n'en demeure pas moins que **vo**  
**Rapporteur spécial, cette année encore, ne peut manquer de s'élever contre une sous-dotation aussi manifeste.** Créer chaque année une dette certaine n'est assurément pas de bonne gestion, et l'effort consenti en 2003 pour revaloriser la

dotation du chapitre 37-91, pour un montant qui sera reconduit en 2004, est loin de suffire à couvrir les dépenses.

## C.- LE SECTEUR SOCIAL A BESOIN D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE

### 1.- Davantage de moyens pour les statistiques et les études

Le tableau suivant retrace l'évolution récente des crédits d'études dans le champ sanitaire et social, à l'heure de réformes majeures :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉTUDES ET DE STATISTIQUES (Chapitre 34-94)

	2002		2003	2004
	Crédits votés	Consommation	Crédits votés	PLF
Article 20 : études – dépenses non déconcentrées	4,76	7,28	5,06	5,61
Article 30 : statistiques – dépenses non déconcentrées	3,32	5,57	3,79	3,79
Article 40 : études et statistiques – dépenses déconcentrées	1,15	1,23	1,35	1,35
<b>Total</b>	<b>9,23</b>	<b>14,08</b>	<b>10,2</b>	<b>10,75</b>

(en millions d'euros)

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

**En 2002**, le niveau des **engagements** sur l'ensemble du chapitre est voisin de 100 % pour les statistiques (article 30). Il aurait, comme à l'habitude, été voisin de 95 % sur les études (article 20) sans un « accident » de fin de gestion lié à une étude interministérielle sur la santé des détenus : un marché d'un montant de plus de 900.000 euros n'a pu, pour cause d'ambiguïté sur la portée de l'avis de la commission des marchés, être présenté à l'engagement, à quelques jours près. Le taux d'engagement s'est trouvé porté à 85 %. Au total 2,8 millions d'euros ont été engagés sur des opérations statistiques nouvelles. Pour les études et statistiques déconcentrées, les délégations correspondant à des opérations nouvelles s'élèvent à près de 1,2 million d'euros.

Le taux d'**ordonnement** a été évidemment très lié à la mise en place de la régulation républicaine et au respect des obligations de reports qui avaient été fixées en août 2002 sur le chapitre à hauteur de 6 millions d'euros. Ce montant a bien été respecté, avec des reports prévisibles de 5,3 millions d'euros sur l'article 20 et de 2,8 millions d'euros sur l'article 30, qui correspondent à des taux d'ordonnement de 46 % pour les études et de 51 % pour les statistiques.

La mise en réserve de crédits inscrits en loi de finances pour 2003, ainsi que d'une partie importante des reports (7,2 millions d'euros), a conduit à étaler la réalisation du programme de travail prévu initialement pour 2003 sur les deux années 2003 et 2004. La priorité a été donnée en 2003 au lancement des opérations les plus urgentes ou inéluctables pour permettre le maintien des applications statistiques et éviter les ruptures de séries éventuelles (statistique annuelle des établissements de santé notamment). Pour les nouvelles opérations à lancer en 2004, le programme sera précisé au cours des réunions habituelles du comité des

programmes et de la commission des études qui se tiendront à la fin de l'année 2003. L'étalement des opérations touche essentiellement les articles 20 et 30, les crédits déconcentrés ayant été largement préservés.

En **2004**, la priorité sera donnée à la réalisation des opérations prévues dans le programme pour 2003 et retardées, ainsi qu'au lancement de programmes de suivi et d'évaluation de réformes telles que l'APA, le RMI et le RMA, les retraites et les mesures annoncées à la conférence de la famille, à la construction d'indicateurs d'accompagnement de la loi de santé publique, à la réalisation d'études nationales sur le contenu des métiers des professions de santé et au soutien des opérations lancées au niveau régional.

Dans le cadre du « plan Cancer », la mesure nouvelle de 500.000 euros sur l'article 20 permettra la réalisation de l'enquête sur la qualité de vie et les modes de prise en charge des patients cancéreux préparée en 2003. Des crédits devront de plus être dégagés, dans le cadre du plan « Vieillesse et solidarités », pour la réalisation d'une enquête renouvelée sur les établissements d'hébergement pour les personnes âgées ainsi que pour les premières opérations de suivi de ce plan.

## **2.- La ligne de la MiRe mieux dotée**

Au sein de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la Mission de la recherche (MiRe) dispose, pour conduire des actions de recherche dans les domaines de la santé, du social et de la protection sociale, de crédits inscrits au budget civil de recherche et développement : chapitre 57-93, article 70, pour les opérations de recherche, chapitre 34-98, article 50 pour le fonctionnement et les opérations de valorisation des programmes de recherche.

Le conseil scientifique de la mission a retenu un ensemble de priorités sur le moyen terme, et notamment ajouter aux thèmes des inégalités et des solidarités celui des risques et des responsabilités individuelles et collectives, élargir une partie des travaux à l'échelle européenne, renforcer la dimension comparative, et diversifier les modes de mobilisation de la recherche par le soutien aux jeunes chercheurs, ou la coopération avec d'autres institutions comme l'INSERM et le CNRS.

**En termes budgétaires**, la remise à niveau des moyens de la mission, une nécessité constatée depuis 1998, a été en bonne partie entreprise dans le projet de loi de finances pour 2003 qui prévoyait 1,22 million d'euros d'autorisations de programme et 915.000 euros de crédits de paiement. Cependant, les mesures de régulation budgétaire intervenues en 2003, avec la mise en réserve de 1,06 million d'euros, soit 79 % des crédits de paiement ouverts compte tenu des reports de 2002, ont conduit à repousser à 2004 l'engagement des recherches sélectionnées dans le cadre des appels d'offres lancés en début d'année. Le présent projet de loi prévoit une reconduction des autorisations de programme à 1,22 million d'euros et une légère progression des crédits de paiement à 935.000 euros. La programmation de 2004 devra tenir compte des engagements relatifs aux actions lancées en 2003.

Dans ces conditions budgétaires exceptionnelles, trois programmes ont néanmoins été lancés en 2003, portant sur la question des risques sociaux et sur les

inégalités, ainsi que sur la recherche et l'innovation dans le domaine biomédical. Une place a pu être faite à des prolongements ou à de nouveaux développements des programmes antérieurs.

Au titre des **activités de valorisation (chapitre 34-98, article 50)**, sous forme de publications et de colloques, les moyens accordés à la mission en 2002 et 2003 seront reconduits, comme les années précédentes, à 133.000 euros.

#### **D.- LA FRANCE PROMeut LE MULTILATERALISME EN MATIERE SANITAIRE ET SOCIALE**

**Les crédits inscrits au titre du chapitre 42-01** contribuent à développer une action de coopération, d'une part, auprès de deux organisations internationales spécialisées que sont l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Bureau international du travail (BIT), et d'autre part à subventionner le fonctionnement et les capacités d'intervention du groupement d'intérêt public « ESTHER » (Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau). Le **chapitre 42-01**, dont la dotation sera quasiment reconduite en 2004 à 8 millions d'euros, comprend trois articles.

**En 2003**, le ministère de la Santé a poursuivi, sur les crédits de **l'article 10**, sa **collaboration avec l'OMS**, par l'octroi d'une contribution volontaire de 243.000 euros. En raison de l'absence de report des crédits de paiement gelés en 2002, les actions lancées en 2001 et 2002 ont été financées sur les crédits de 2003, ce qui n'a pas permis de nouer de nouvelles contractualisations. Les projets dont le financement a été poursuivi en 2003 concernent le bureau régional de l'OMS pour l'Europe. Ils portent sur la lutte contre les maladies transmissibles et l'amélioration des systèmes et des politiques de santé.

Si la France est aujourd'hui le quatrième contributeur en matière de budget régulier, elle se situe seulement à la seizième place pour des contributeurs volontaires, qui fournissent 62 % des ressources de l'OMS. C'est dans ce contexte qu'un accord cadre de coopération technique renforcée de la France vis-à-vis de l'organisation est en cours d'élaboration, dans un cadre interministériel. La mise en œuvre d'un tel accord nécessite l'octroi de moyens nouveaux. C'est pourquoi une mesure nouvelle de 200.000 euros doit permettre en 2004 de porter les crédits de l'article 10 à 500.000 euros.

Un renforcement de la contribution volontaire des ministères chargés du travail et de la santé est nécessaire afin d'atteindre un seuil critique assurant la lisibilité politique de notre action auprès du **BIT**, dans le cadre du nouvel accord de coopération conclu en novembre 2001 pour 3 ans. L'engagement financier correspondant s'élève à 10,5 millions d'euros ; les crédits de **l'article 30** seront donc reconduits à 3,2 millions d'euros en 2004.

Le **GIP « ESTHER »**, créé en mars 2002, constitue l'outil de la France pour favoriser l'accès au traitement pour les patients atteints du VIH/Sida et des maladies infectieuses des pays en voie de développement. À ce jour, le GIP a conclu des engagements auprès de 9 pays : Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun,

Gabon, Mali, Maroc, Sénégal, Vietnam. Concernant la Côte d'Ivoire la signature de l'accord est en attente d'une stabilisation du contexte politique. Des demandes de la part d'autres États tel que l'Algérie, le Niger, le Ghana, etc. ont été présentées.

Sur 36 projets de conventions de partenariat hospitalier, 31 ont été validés. Ces conventions représenteront, d'ici la fin de 2003, un total de 5,25 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 2 millions d'euros au titre de l'approfondissement régional des interventions. Les intervention du GIP ont surtout porté sur l'équipement des hôpitaux, la formation des professionnels médico-sociaux et associatifs, le développement des stratégies de continuité des soins, le circuit des patients et des médicaments, et la contribution au développement des recommandations thérapeutiques nationales. Au bout d'un an de fonctionnement, plus de 650 professionnels des secteurs sanitaire et médico-social auront été formés dans le cadre des projets ESTHER.

Par ailleurs l'action d'ESTHER intègre un volet de mise en réseau au niveau international par la définition de collaborations avec les organismes bilatéraux et multilatéraux tels que le Fonds mondial, la Banque Mondiale, l'OMS et l'ONUSIDA, les ONG internationales. Cet axe sera encore renforcé à l'avenir.

Le montant inscrit à **l'article 50** du chapitre 42-01 pour 2004, soit 4,3 millions d'euros, est considéré comme le minimum devant permettre au GIP d'assurer le financement de la deuxième année des projets lancés.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 30 octobre 2003, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits de la **solidarité** pour 2004.

Après la présentation de votre Rapporteur spécial, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné l'ampleur du sujet ainsi que l'absence totale de maîtrise de certaines dépenses.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est inquiété des problèmes d'équivalence de diplômes entre États de l'Union européenne en matière de travail social. Des personnes formées en France vont travailler en Belgique et au Luxembourg, tandis que le mouvement inverse se heurte à la validité des diplômes. Le Rapporteur spécial se montre très optimiste sur l'évolution des crédits de la Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire. Or, les craintes sont immenses, tant au sein de la Délégation que sur le terrain, où l'on a vu les services de l'État encourager des conseils régionaux à renoncer à leurs engagements contractuels dans le champ de l'économie solidaire. Ces actions jouent pourtant un rôle irremplaçable dans certains secteurs et les crédits subissent des coups d'accordéon, très dommageables à l'efficacité des actions sur le terrain.

Au-delà des discours de circonstance sur l'attention portée aux personnes âgées, il existe des besoins concrets, en particulier en termes d'hébergement. C'est également sur l'hébergement que Mme Dominique Versini, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, fait porter ses efforts, au travers du programme des maisons-relais. Mais de telles structures existent déjà, elles peuvent être gérées par des associations ; pourquoi ne pas permettre aux offices publics d'HLM d'y contribuer également ? Il n'y a pas d'insertion sans logement, comme l'avait bien compris M. Pierre-André Périssol lorsqu'il a lancé en son temps la création de 10.000 logements.

**M. Gérard Bapt** a contesté la présentation selon laquelle l'APA aurait fait l'objet d'un quelconque « sauvetage ». Il s'est seulement agi d'un ajustement aux besoins. Le plan « Vieillesse et solidarités » n'a pas été lancé le 2 septembre dernier, on en est toujours au stade des annonces. La situation critiquable des crédits d'équipement, relevée par le Rapporteur spécial, doit être soulignée. L'exemple de la région Midi-Pyrénées montre le blocage de subventions d'investissement de l'État, alors même que des contrats de plan ont été conclus. S'agissant des rapatriés, est-on bien certain qu'un débat aura lieu au Parlement ?

Dans le champ des crédits de fonctionnement, la dotation budgétaire allouée à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques semble notoirement insuffisante. Est-elle financée sur les crédits de la solidarité ? Les frais de contentieux explosent, et ce n'est pas sans lien avec les inquiétudes que fait naître l'évolution des crédits de fonctionnement, révélée par les ministres eux-mêmes dans

une note dont les députés ont pris connaissance dans la presse. Le non-règlement de certaines factures met des entreprises en difficulté de trésorerie. Il y a une véritable paupérisation en termes de fonctionnement. Enfin, il faut rendre hommage au discours tenu par le Rapporteur spécial sur l'aide médicale de l'État. L'impasse technique, politique et budgétaire est réelle. On ne peut empêcher des médecins de soigner. L'architecture du dispositif doit être revue en posant les préoccupations sanitaires comme préalable.

**M. Hervé Novelli** a déploré le fait que certains semblent se réjouir de la croissance des dépenses relatives à l'aide médicale de l'État, comme ils se réjouissent des moyens croissants consacrés à l'allocation personnalisée d'autonomie. Face à l'évolution d'une prestation dispendieuse et non contrôlée, quelle sera la méthode adoptée par le « groupe référent » évoqué par le Rapporteur spécial ?

**M. Laurent Hénart** est convenu de l'utilité des « postes FONJEP ». Il s'agit effectivement d'une modalité efficace de l'utilisation des fonds publics, qui stabilise les emplois et viabilise les associations. Cependant, si les crédits *ad hoc* augmentent au sein du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, ceux figurant dans les crédits de la Jeunesse sont en baisse. Certains « postes FONJEP » bénéficiant du concours financier de collectivités locales, il conviendrait de les pérenniser.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a fait remarquer que ces dernières années avaient été créés de très nombreux emplois dans le champ social, bâtis sur du sable. Il conviendrait de faire le point sur cette situation. Par ailleurs, à l'heure où beaucoup de départements réclament des moyens supplémentaires pour créer des lits en établissements hébergeant des personnes âgées, il serait instructif de recenser les efforts que chacun d'entre eux a fournis ces dernières années. **M. Jean-Louis Dumont** a estimé que les besoins en la matière étaient différenciés localement.

Suite à ces interventions,  **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire a dû réorienter ses actions car le nouveau Gouvernement en a décidé ainsi. Les crédits de la délégation sont bien évidemment soumis à la règle de l'annualité budgétaire ;

– s'agissant du traitement des conséquences de la canicule, tout « effet de manche » est à proscrire. Une enquête exhaustive sur les capacités d'hébergement en établissements pour personnes âgées est nécessaire ; elle sera menée en 2004. Actualiser les données anciennes est un préalable indispensable ;

– la création de dispositifs généreux est certes louable mais il faut se poser la question de leur pérennité. Ce n'est qu'en raison des retards pris dans l'instruction des dossiers d'allocation personnalisée d'autonomie que son financement a pu être assuré la première année. Le Gouvernement et les autres parties prenantes ont eu, en modifiant les caractéristiques du financement, une attitude responsable ;

– les maisons-relais constituent non seulement une modalité d’hébergement social plus adaptée à certaines catégories de populations, mais elles coûtent également, par place offerte, deux fois moins cher qu’un centre d’hébergement et de réinsertion sociale. Ce sont des petites structures gérées le plus souvent par un couple d’hôtes, pour lesquelles diverses modalités de financement sont envisageables : gestion associative, partenariat public-privé, etc.

– le taux de consommation des crédits d’équipement est problématique de même que celui des moyens de fonctionnement du ministère, qui par ailleurs devraient augmenter de 2 % en 2004. La Cour des comptes pourrait utilement se pencher sur leur gestion. La loi organique relative aux lois de finances sera également vertueuse sur ce point ;

– les crédits d’études financés par le budget de la solidarité ne subventionnent pas la Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques ;

– les frais de contentieux évoqués dans le rapport spécial concernent essentiellement les réparations civiles à l’égard de personnels de santé et de victimes d’accidents médicaux, et en aucune manière, les factures impayées ;

– l’aide médicale de l’État est un exemple préoccupant de dérive budgétaire. Au-delà, c’est le dispositif en lui-même qui a fait la preuve de sa perversion : il induit des dépenses de soins très élevées, chiffrées par exemple à quelque 8.000 euros à l’hôpital Henri-Mondor de Créteil. Face à une telle absence d’encadrement des crédits, il faut bâtir un autre dispositif ;

– sur la question des « postes FONJEP », il sera utile de se rapprocher du Rapporteur spécial des crédits de la Jeunesse et de l’enseignement scolaire. L’intérêt du dispositif réside en grande partie dans le fait qu’il permet une sortie « en biseau » pour certaines formes d’emplois publics.

En réponse à la question du **Président Pierre Méhaignerie** sur des suggestions d’enquêtes à soumettre à la Cour des comptes, **vo**tre **Rapporteur spécial** a évoqué, outre l’aide médicale de l’État qui a déjà fait l’objet d’un rapport de l’Inspection générale des affaires sociales, la gestion des crédits de fonctionnement des ministères sociaux ainsi qu’une partie de leurs subventions d’investissement, soit respectivement les chapitres 34-98 et 66-20 de la section budgétaire « Santé, famille, personnes handicapées et solidarité ».

La Commission a ensuite *adopté*, conformément à la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la solidarité pour 2004 et *vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption*.