



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 4 – 2<sup>ème</sup> partie

**AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ :**

**SOLIDARITÉ**

Rapporteur spécial : Mme Marie-Anne MONTCHAMP

Député

## SOMMAIRE

	Pages
<b>III.- LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS EST CONFORTÉE .....</b>	<b>6</b>
A.- LE MINISTÈRE STABILISE SES INTERVENTIONS .....	6
B.- LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS VOIT SON RÔLE ELARGI .....	8
Total.....	8
C.- L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUPPOSE LA CONSOLIDATION DE SES RESSOURCES.....	9
D.- UN DÉBUT DE RATIONALISATION BIENVENU PARMI LES AUTRES ORGANISMES ASSOCIÉS À LA POLITIQUE D'INTEGRATION.....	9
1.- Le Haut Conseil à l'intégration peut fonctionner de nouveau .....	9
2.- La suppression du Conseil national pour l'intégration des personnes immigrées.....	10
3.- La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées pilote la rénovation des foyers .....	10
4.- Le groupe d'étude et de lutte contre les discriminations est responsable du « 114 ».....	10
5.- L'agence pour le développement des relations interculturelles exerce une mission d'information .....	11
<b>CHAPITRE IV .....</b>	<b>12</b>
<b>DES MOYENS EN PROGRESSION POUR LA GESTION DES SERVICES COMMUNS DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ.....</b>	<b>12</b>
<b>I.- LA BAISSÉ RELATIVE DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES EST COMPENSÉE PAR L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS .....</b>	<b>13</b>
A.- DES MESURES STATUTAIRES SATISFAISANTES .....	14
B.- LES SERVICES DECONCENTRÉS PRÉPARENT UNE RÉGIONALISATION CROISSANTE .....	15
<b>II.- UNE FORTE PROGRESSION DES MOYENS DE FORMATION .....</b>	<b>16</b>
A.- LES DÉPENSES DE FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX AUGMENTENT DE 12,3 %.....	16
B.- L'ÉLARGISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DES BOURSES D'ENSEIGNEMENT AUX PROFESSIONS SOCIALES.....	17

C.– UN IMPORTANT EFFORT POUR LA FORMATION DES SERVICES DES MINISTERES SOCIAUX.....	18
1.– La subvention à l'École nationale de la santé publique augmente de 51 % .....	18
2.– Davantage de formation continue pour les agents.....	19
D.– LA CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DEVRAIT S'AMELIORER.....	20
<b>III.– LE VOLONTARIAT CIVIL NE COMPENSE PAS ENCORE.....</b>	<b>20</b>
<b>LA FIN DU SERVICE NATIONAL DES OBJECTEURS DE CONSCIENCE.....</b>	<b>20</b>
<b>IV.– DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT .....</b>	<b>21</b>
<b>EN NETTE HAUSSE .....</b>	<b>21</b>
A.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT S'AJUSTENT A LA DIMENSION DES MINISTERES.....	21
1.– Des moyens centraux en progression de près de 14 % .....	21
2.– Les actions de communication connaissent une exécution budgétaire critiquable .....	22
3.– Des projets informatiques ambitieux .....	23
a) L'augmentation de 4 % des services votés .....	23
b) L'augmentation de 42 % des mesures nouvelles.....	24
4.– Les crédits d'études et de recherche sont de précieux outils .....	24
a) Des statistiques et études générales adaptées aux priorités sociales .....	24
b) La revalorisation des crédits de recherche .....	26
B.– L'INDISPENSABLE AMELIORATION DES MOYENS D'EQUIPEMENT .....	26
1.– La poursuite du grand chantier de l'administration centrale.....	26
2.– Davantage de moyens d'engagement pour les services déconcentrés.....	27
3.– Le contrôle des opérations d'équipement est assuré.....	27
C.– LES DEPENSES DE REPARATIONS CIVILES DEMEURENT SYSTEMATIQUEMENT SOUS-EVALUEES.....	28
<b>V.– UNE ATTENTION ACCRUE PORTEE A LA COOPERATION INTERNATIONALE.....</b>	<b>29</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>31</b>
Article 69.....	35
Instauration d'une taxe au profit de l'Office des migrations internationales.....	35
1.– Une décision du Conseil d'État a privé l'OMI du tiers de ses ressources.....	36
a) La décision du Conseil d'État du 20 mars 2000 .....	36
b) Le nécessaire rétablissement des finances de l'OMI.....	37

2.– Le dispositif proposé nourrit également l’ambition d’une amélioration du service public de l’accueil des immigrants .....	39
a) <i>La création d’un sixième impôt affecté à l’OMI</i> .....	39
b) <i>L’instauration d’un « véritable service public de l’accueil »</i> .....	44
<b>OBSERVATION .....</b>	<b>47</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 30 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui n’a dû qu’à la date très tardive de l’examen des crédits de recevoir *in fine* la quasi-totalité des réponses, certaines faisant encore l’objet d’un blocage délibéré.

### III.- LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS EST CONFORTÉE

Bien que les étrangers en situation régulière installés durablement en France bénéficient de l'égalité de traitement social et économique, un certain nombre d'actions sont centrées sur les populations immigrées afin de répondre à des besoins spécifiques d'intégration. 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, et par deux établissements publics que sont le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et l'office des migrations internationales (OMI). Il faut également mentionner le concours apporté par d'autres organismes publics.

#### A.- LE MINISTÈRE STABILISE SES INTERVENTIONS

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 9,28 millions d'euros en loi de finances initiale. Compte tenu d'un concours de 4,3 millions d'euros de l'OMI 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. Sur l'article 50, doté de 15,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001, près d'1 million d'euros ont été délégués aux services déconcentrés pour des actions concourant à l'intégration.

Le tableau suivant détaille l'emploi de ces crédits en 2002 :

**ACTIONS RELATIVES À L'INTÉGRATION DES POPULATIONS IMMIGRÉES EN 2002 (1)**  
(hors réfugiés et demandeurs d'asile)

(en milliers d'euros)

<b><i>Dépenses non déconcentrées (46-81-40)</i></b>	
Jeunes (principalement opération « école ouverte »)	229
Lutte contre le racisme et la discrimination (2)	1.542
Emploi et qualification	140
Autres interventions	529
<b>Total</b>	<b>2.422</b>
<b><i>Dépenses déconcentrées (46-81-50)</i></b>	
Parrainage des jeunes vers l'emploi et la qualification	445
Contrats locaux pour l'accueil et l'intégration	380

Actions diverses	97
<b>Total</b>	<b>922</b>

*(1) crédits engagés au 31 août*

*(2) dont 1.448 millions 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.*

Votre Rapporteur spécial précise que ces crédits financent par ailleurs des actions en faveur des réfugiés et des missions spécifiques, telle 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 l'accompagnement social dans les centres de rétention d'étrangers devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

## B.- LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS VOIT SON ROLE ELARGI

Établissement public administratif régi par l'article L.767-2 du code de la sécurité sociale, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) a repris, par circulaire du 28 août 2002, les activités du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. Il a pour mission de favoriser l'intégration des populations immigrées et de contribuer à la lutte contre les discriminations dont celles-ci pourraient être victimes. À cet effet, l'établissement conçoit et met en œuvre des programmes et finance diverses actions dans les domaines de la formation linguistique, de l'éducation, du logement, et de la santé notamment.

Il subventionne 6.000 organismes essentiellement associatifs. Jusqu'en 2001, ses ressources provenaient d'un prélèvement du fonds national des prestations familiales. Depuis 2001, une subvention de l'État s'y est substituée. A cette subvention s'ajoutent des crédits du fonds social européen et des ressources diverses ; l'équilibre est atteint par prélèvement sur le fonds de roulement.

Les grandes masses du budget des interventions sociales du Fonds pour les années 2001 et 2002 sont retracées dans le tableau suivant :

**ACTIVITÉ 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>
Actions liées à l'habitat et au logement	5,08	4,82
Aides aux résidents des foyers	31,54	27,72
Insertion professionnelle	35,89	36,36
Action sociale et familiale	41,26	41,6
Intégration de l'enfance et de la jeunesse	21,94	20,97
Intégration par l'action culturelle	6,61	7,04
Intégration par l'information	7,01	7,22
Soutien aux actions et acteurs	16,68	17,13
Études - audits	1,22	1,25
<b>Total</b>	<b>167,23</b>	<b>164,09</b>

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

Les principales actions menées en 2001 en matière de logement ont consisté à rénover des foyers de travailleurs migrants (27 millions d'euros) et à lutter contre les discriminations dans l'accès au logement. La formation et l'emploi recouvrent essentiellement l'apprentissage de la langue française (30 millions d'euros), action pour laquelle une évaluation a été mise en place en 2001. 62 millions d'euros (dont 43 millions régionalisés) ont été consacrés à l'accueil des « primo-arrivants », en particulier à la création de deux nouvelles plates-formes d'accueil, et à des actions ciblées en faveur des femmes, des personnes âgées, de la jeunesse. Enfin, le Fonds finance 490 « postes FONJEP », pour 3,35 millions d'euros, ce soutien au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire ayant un important « effet de levier » sur le tissu associatif local.

En 2002, les interventions de l'établissement se sont structurées autour des mêmes domaines, selon une répartition financière similaire, sans que votre Rapporteur spécial ait pu avoir connaissance des inflexions éventuelles dans la politique du Fonds.

Le tableau suivant détaille la répartition des ressources du Fonds :

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU FASILD**

(en millions d'euros)

	2001	2002	Perspectives 2003
État (chapitre 46-81, article 80)	170,74	170,74	170,74
Collectivités publiques et organismes (CNASEA*)	0,11	0,07	0
Remboursement FSE	3,05	4,57	4,57
Divers	3,52	3,41	1,08
Prélèvement sur fonds de roulement	11,76	7,45	0
<b>Total</b>	<b>189,17</b>	<b>186,24</b>	<b>176,39</b>

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

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

Dès l'exercice 2003, et sans attendre la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens avec l'État, le Fonds engagera une révision de ses priorités. Ceci s'illustrera par une nouvelle présentation de son budget d'intervention.

**C.- L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUPPOSE LA CONSOLIDATION DE SES RESSOURCES**

L'office des migrations internationales joue désormais un rôle central en matière d'accueil des primo-arrivants, notamment à travers la création de plates-formes départementales d'accueil. L'effort de création de nouvelles plates-formes s'est poursuivi en 2002 ; ce rôle sera renforcé en 2003 en vue d'une généralisation du dispositif d'accueil, et pour permettre un suivi social renforcé des familles éprouvant des difficultés d'intégration.

C'est pourquoi un article du présent projet de loi prévoit la consolidation des moyens financiers de l'Office, qu'une décision du Conseil d'État du 20 mars 2000 a diminués d'un tiers. Votre Rapporteur spécial renvoie *infra* à son commentaire sur cet article rattaché pour un aperçu des activités de l'Office.

**D.- UN DÉBUT DE RATIONALISATION BIENVENU PARMIS LES AUTRES ORGANISMES ASSOCIÉS À LA POLITIQUE D'INTÉGRATION**

**1.- Le Haut Conseil à l'intégration peut fonctionner de nouveau**

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 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 par décret du Président de la République pour trois ans. Il a été renouvelé en mars 1999.



Son dernier rapport annuel a porté sur l'accès des français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations, et sur l'accueil des étrangers primo-arrivants, pour préconiser l'instauration d'un « véritable service public de l'accueil ».

Alors que le Haut Conseil ne fonctionnait plus depuis quelques mois, votre Rapporteur spécial se félicite qu'il ait été renouvelé par décret du 23 octobre 2002.

## **2.- La suppression du Conseil national pour l'intégration des personnes immigrées**

Institué par le décret n° 93-290 du 5 mars 1993 modifié, le Conseil national pour l'intégration des personnes immigrées est le successeur d'instances dont la plus ancienne remonte à 1973. Cette instance de consultation placée auprès du ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité comprend soixante membres nommés pour trois ans en 1993 et qui n'ont pas été renouvelés. Le conseil ne s'est pas réuni en formation plénière depuis le 26 février 1996. La composition et les missions de cette instance étant désormais très proches de celles des conseils d'administration du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations et du GIP « groupe d'étude et de lutte contre les discriminations », elle **ne sera pas réinstallée ; votre Rapporteur spécial approuve cette solution de bon sens.**

## **3.- La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées pilote la rénovation des foyers**

Créée par arrêté du 9 juin 1998, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées est une instance de proposition et de coordination. Elle pilote, au plan national, le réseau des foyers de travailleurs migrants (environ 680 foyers accueillant 130.000 résidents, en grande majorité des travailleurs immigrés isolés). L'état de dégradation de ces établissements, créés pour la plupart dans les années 1960 et 1970, a amené l'État et l'union économique et sociale pour le logement à conclure en 1997 une convention instituant un plan de traitement des foyers, doté, au titre du « 1 % logement », d'une enveloppe de 274 millions d'euros sur cinq ans. Ce plan concerne 330 foyers ; entre 1997 et fin 2001, la commission a validé 181 dossiers seulement, car de nombreuses difficultés existent, qui ont motivé en 2001 la prorogation du plan jusqu'à la fin 2006.

## **4.- Le groupe d'étude et de lutte contre les discriminations est responsable du « 114 »**

Ce groupement d'intérêt public créé en avril 1999 remplit depuis octobre 2000 une double mission : celle d'observatoire national chargé d'analyser les discriminations et de formuler des recommandations, et celle de structure opérationnelle de lutte contre les discriminations raciales qui met à la disposition des victimes ou des témoins d'actes 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.

En 2001 et 2002, les réflexions du groupe ont porté sur les discriminations dans l'accès au logement social et la sensibilisation aux discriminations dans la police, ainsi que sur l'accès aux soins des étrangers.

### **5.- L'agence pour le développement des relations interculturelles exerce une mission d'information**

Association loi 1901 devenue un GIP par arrêté du 9 novembre 1998, l'agence pour le développement des relations interculturelles 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. Le GIP dispose en 2002 d'un budget de 2,06 millions d'euros.

L'agence gère l'un des plus anciens centres de documentation à vocation nationale sur l'immigration et organise rencontres et séminaires. Son activité de formation a représenté plus de 76.000 « heures/stagiaire » réparties sur 609 journées en 2001, l'objectif 2002 étant de 80.000 heures/stagiaire et 625 journées.

## CHAPITRE IV

### DES MOYENS EN PROGRESSION POUR LA GESTION DES SERVICES COMMUNS DE LA SANTE ET DE LA SOLIDARITE

**Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, votre Rapporteur spécial a interrogé le ministère sur la pertinence du regroupement des crédits de personnel dans un seul agrégat de « fonctions support » pour les crédits des services communs de la santé et de la solidarité (l'agrégat 31). Il en ressort que trois types de missions peuvent être distingués :**

– des tâches de gestion de programmes de politiques publiques, tel le service des naturalisations à Nantes, ou la gestion des Cotorep dans les services déconcentrés. Les crédits correspondants auront vocation à être inscrits dans les futurs programmes ;

– des tâches de support *stricto sensu* au profit de l'ensemble du personnel, comme la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information, l'immobilier et la logistique, la communication etc. Les crédits afférents ont alors vocation à figurer au sein d'un agrégat support puis, à terme, d'un programme support. Il serait certes concevable de répartir ces crédits par politiques publiques, mais deux éléments semblent jouer en sens contraire : les contraintes fortes de la gestion publique, notamment en termes d'effectifs, et le fait que près de 95 % des crédits du ministère concernent des transferts. Cette dernière donnée incite le ministère à centrer sa démarche d'objectifs de résultat sur ces sujets, plutôt qu'à construire une comptabilité analytique très élaborée ;

– des tâches de conception de politiques publiques. *A priori*, l'on pourrait concevoir que les crédits afférents, actuellement dans l'agrégat support, puissent être répartis dans les programmes. C'est dans la plupart des cas techniquement possible, *a fortiori* avec des programmes proches des structures administratives.

La réflexion du ministère est toutefois à ce stade réservée sur une telle imputation pour les raisons suivantes:

– les nouvelles règles de fongibilité exigeraient que les dépassements sur des crédits de politiques publiques puissent être gagés sur des crédits de conception des politiques, ce qui, compte tenu de l'extrême disproportion des sommes susmentionnée, ne serait pas applicable. En sens inverse, l'on imagine mal que le ministère du budget admette le redéploiement, sur des effectifs de conception, de disponibilités sur les politiques publiques ;

– un tel choix ne serait pas applicable pour les dépenses des directions pilotant des transferts imputés hors loi de finances (la direction de la sécurité sociale, par exemple) ou chargées de la production de normes juridiques ;

– un certain nombre de services participent à la conception de plusieurs programmes au sein de l'administration centrale, et cela est encore plus vrai dans les services déconcentrés, alors que les virements de crédits entre deux programmes obéiront à une procédure très encadrée.

Ces considérations n'empêcheront pas toutefois de faire référence, dans les projets de performance, aux dépenses de conception, et notamment aux effectifs affectés à telle politique publique ; l'on aura ainsi une vision des coûts complets des politiques. Il sera également possible de décliner le programme support dans les directions d'administration centrale et les services déconcentrés.

Ces remarques faites, votre Rapporteur spécial note qu'en 2003, le budget de gestion du ministère augmentera de 1,9 %, et comportera deux priorités : la maîtrise des dépenses de personnel et la poursuite de la modernisation du ministère.

La première se caractérise par une réduction du nombre de postes budgétaires de 100 personnes pour aboutir à 15.045 agents, et un gel des mesures catégorielles et indemnitaires, hors engagements déjà inclus dans des textes. Il s'agit de s'inscrire dans le cadre de la maîtrise de la dépense publique décidée par le Gouvernement, et du redéploiement des effectifs au profit des secteurs prioritaires. Au total, les crédits de personnels augmenteront de 0,9 %.

La poursuite de la modernisation interne du ministère se traduira par une augmentation du budget de fonctionnement de 5,5 %, d'une part pour « rebaser », dans un souci de sincérité, les crédits de l'administration centrale, qui doivent faire l'objet chaque année d'abondement en gestion, et d'autre part pour financer le développement des systèmes d'information (+ 9,3 %) et des études statistiques (+ 10,5 %). En outre, une augmentation de la capacité d'investissement du ministère permettra la poursuite de la réhabilitation immobilière en administration centrale et dans les services déconcentrés.

### I.- LA BAISSÉ RELATIVE DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EST COMPENSÉE PAR L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

Le solde des emplois budgétaires fait apparaître en 2003 une baisse de 75 postes (dont 21 titulaires et 54 contractuels).

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SERVICES COMMUNS SANTÉ-SOLIDARITÉ

	2002 au 31 décembre	PLF 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
<b>Administration centrale</b>	<b>2.726</b>	<b>2.714</b>	<b>- 0,44</b>
- titulaires	2.276	2.300	+ 1,05
- contractuels	450	414	- 0,08
<b>Services déconcentrés</b>	<b>12.394</b>	<b>12.331</b>	<b>- 0,51</b>
- titulaires	12.072	12.027	- 0,37
- contractuels	322	304	- 5,59
<b>Total</b>	<b>15.120</b>	<b>15.045</b>	<b>- 0,5</b>
Dont : - titulaires	14.348	14.327	- 0,15
- contractuels	772	718	- 6,99

Source : projet de loi de finances

## A.- DES MESURES STATUTAIRES SATISFAISANTES

En administration centrale est proposée la suppression de 28 emplois, dont 23 emplois de contractuels de catégorie C correspondant à la dotation de base du cabinet. En services déconcentrés est proposée la suppression de 72 emplois : 36 de catégorie A, 12 de catégorie B et 24 de catégorie C. Par manque de temps pour mener une étude d'adéquation fine missions/emplois, le choix a été fait de répartir ces suppressions de manière globale et proportionnelle.

60 créations d'emplois sont prévues, dont 30 par transformation d'emplois et 30 créations nettes, afin de poursuivre la résorption de l'emploi précaire dans le cadre du dispositif porté par le ministère de la fonction publique (loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001). Dans un contexte de pause catégorielle, ont été privilégiées les mesures de régularisation ou la poursuite de réformes statutaires en cours.

12 emplois bénéficient de mesures de « repyramidage » pour améliorer le déroulement de carrière. La priorité a été donnée à la réforme du corps des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales actuellement en cours, qui était très attendue. Les textes devraient être publiés d'ici à la fin de l'année, et comprennent une revalorisation indiciaire, un regroupement de grades et un nouveau pyramidage. Deux mesures nouvelles (1,74 million d'euros) permettront, en s'ajoutant à la provision d'1,22 million d'euros obtenue en loi de finances initiale pour 2002, de mettre en œuvre le nouveau statut.

Le tableau suivant détaille les mesures statutaires et catégorielles prévues pour 2003 :

### MESURES STATUTAIRES ET CATÉGORIELLES PRÉVUES EN 2003 DANS L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

(en milliers d'euros)

Mesures statutaires	Montant
Poursuite de la réforme du statut des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales :	
Revalorisation indiciaire en complément de la provision inscrite en 2002	700
Première tranche de repyramidage	1.143
Réforme statutaire des administrateurs civils	107
Provision pour la réforme statutaire des corps d'infirmières	90
Création d'un groupe de directeur adjoint des affaires sanitaires et sociales	48
<b>Mesures catégorielles</b>	
Transformation de 10 emplois d'infirmières en Polynésie en 10 emplois d'attachés	130
Transformation de 4 emplois en administration centrale pour créer 2 emplois de conseillers aux affaires sociales à Genève et Washington	- 9
Transformation de 3 emplois de contractuels hors catégorie	- 108
Transformation de 5 emplois d'attachés en 5 emplois de conseillers d'administration centrale	98
Transformation de 1 emploi d'attaché de l'Insee en 1 emploi d'administrateur de l'Insee	5
Transformation de 3 emplois de secrétaires administratifs en 3 emplois de chargé d'études	36
Transformation de 1 DDASS de groupe 2 en DDASS de groupe 1	9

Transformation de 1 emploi de professeur certifié en 1 emploi de professeur certifié hors classe	9
Repyramidage du corps des médecins inspecteurs de santé publique	54
Repyramidage du corps des infirmières	13
Repyramidage du corps des ingénieurs du génie sanitaire	42
<b>Total</b>	<b>2.367</b>

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

Le tableau suivant indique, par direction, les effectifs réels, hors contractuels occasionnels :

**EFFECTIFS RÉELS DES DIRECTIONS DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ  
AU 30 JUIN 2002**

	DGS	DHOS	DAGPB	DGAS	DSS	DPM	DREES	DAEI	SICOM
Personnel d'administration centrale	125,85	109,91	211,6	100,58	109,92	66,92	63,16	18	15,86
Personnel des services déconcentrés	80,26	16,72	14,86	13,72	4,86	1,86	4	3,86	0
Autres A	28,96	83,3	14,7	8,8	40,5	2	49,46	6	0
<b>Total catégorie A</b>	<b>235,07</b>	<b>209,93</b>	<b>241,16</b>	<b>123,1</b>	<b>155,28</b>	<b>70,78</b>	<b>116,62</b>	<b>27,86</b>	<b>15,86</b>
Personnel d'administration centrale	31,27	44,02	155,85	30,78	28,88	75,15	24,1	8,64	8
Personnel des services déconcentrés	4,8	0	12,86	1	0	0,92	0	0	0
Autres B	0	10	5,7	6,9	9	1,7	2,1	1	1,9
<b>Total catégorie B</b>	<b>36,07</b>	<b>54,02</b>	<b>174,41</b>	<b>38,68</b>	<b>37,88</b>	<b>77,77</b>	<b>26,2</b>	<b>9,64</b>	<b>9,9</b>
Personnel d'administration centrale	42,8	46,3	269,21	38,69	38,08	66,92	15,6	8	12,58
Personnel des services déconcentrés	0	0	3	0	0	2	0	0	0
Autres C	3,2	24,6	21	8,7	11,6	1	3	0	0,9
<b>Total catégorie C</b>	<b>46</b>	<b>70,9</b>	<b>293,21</b>	<b>47,39</b>	<b>49,68</b>	<b>69,92</b>	<b>18,6</b>	<b>8</b>	<b>13,48</b>
<b>Total général</b>	<b>317,14</b>	<b>334,85</b>	<b>708,78</b>	<b>209,17</b>	<b>242,84</b>	<b>218,47</b>	<b>161,42</b>	<b>45,5</b>	<b>39,24</b>

DGS : direction générale de la santé

DHOS : direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

DAGPB : direction de l'administration générale, du personnel et du budget

DGAS : direction générale de l'action sociale

DSS : direction de la sécurité sociale

DPM : direction de la population et des migrations

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DAEI : direction des affaires européennes et internationales

SICOM : service de l'information et de la communication

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

Le total s'établit à 2.277,41 agents en équivalent temps plein. S'y ajoutent les 107 agents d'administration centrale mis à disposition d'autres structures (cabinets ministériels, organisations internationales, collectivités territoriales et services déconcentrés).

Enfin, sur les 863.000 euros du chapitre 37-02 nouveau consacré à la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance, 834.600 euros de frais de personnel serviront à rémunérer 7 titulaires et 6 contractuels (3 emplois de contractuels hors catégorie créés, et 10 emplois transférés).

**B.- LES SERVICES DECONCENTRES PREPARENT UNE REGIONALISATION CROISSANTE**

Le chapitre 34-98, article 90, regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. Les crédits votés pour cette ligne en 2002

se montaient à 100,31 millions d'euros, en augmentation de 4,4 % par rapport à la dotation initiale pour 2001. Le taux de consommation des crédits ouverts a atteint 98,1 %. La circulaire relative aux priorités stratégiques et à l'allocation des ressources aux services déconcentrés constitue un élément essentiel dans la **démarche de déconcentration et de globalisation des crédits qui prend une place croissante au sein du ministère**. S'agissant plus particulièrement de la gestion des fonds de concours, celle-ci a évolué dans le sens d'une globalisation accrue au niveau local. Les fonds de concours ne font ainsi plus l'objet d'un fléchage systématique.

S'agissant de la réorganisation des services déconcentrés, la mise en place généralisée de « pôles santé » et de « pôles solidarité » a constitué une avancée notable, de même que la création de la mission nationale d'appui à la fonction d'inspection, ainsi que des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation. Si l'**échelon régional** a vocation à constituer le niveau de référence pour une politique intégrée de la santé, les interventions en matière de protection sociale et la mutualisation des informations et des ressources, **l'échelon départemental** quant à lui devrait privilégier l'action sociale et médico-sociale, l'intégration et la lutte contre les exclusions, ainsi que la déclinaison locale des programmes régionaux de santé publique. L'aménagement du temps de travail mis en place a dégagé de nouvelles pistes pour l'organisation des services déconcentrés.

Enfin, la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a conduit à lancer une expérience de contractualisation avec la région Centre.

## **II.- UNE FORTE PROGRESSION DES MOYENS DE FORMATION**

### **A.- LES DEPENSES DE FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX AUGMENTENT DE 12,3 %**

Les crédits du chapitre 43-33, dévolus à la formation des professions sociales, seront en hausse de 16,63 millions d'euros (+ 13,3 %), s'établissant à 141,84 millions d'euros. Les moyens nouveaux serviront à financer la montée en charge du plan pluriannuel de formation des quelque 34.000 travailleurs sociaux.

Les subventions d'investissement pour les établissements de formation ont subi les blocages précédemment évoqués dans la gestion du chapitre 66-20. 2,95 millions d'euros sont prévus à l'article 50 en autorisations de programme, et 1,22 million d'euros en crédits de paiement.

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 affectés à la formation des professions sociales sont répartis sur deux articles. **L'article 10** du chapitre 43-33 finance des actions d'intérêt national. 228.700 euros y sont consacrés en 2002, destinés notamment au soutien d'organismes fédératifs des centres de formation en travail social. Pour 2003, la dotation proposée passe à 258.700 euros (+ 13 %), pour concourir à l'évaluation et à l'adaptation de l'offre de formations sociales.

**L'article 20** (dépenses déconcentrées) finance les centres de formation. La loi de finances initiale pour 2002 y a consacré 108 millions d'euros, dont 105,9 millions pour la formation initiale de 25.000 étudiants. Cette progression des moyens de 12 % par rapport à 2001 a permis de couvrir l'évolution de la masse salariale et d'augmenter les effectifs de 3.000 étudiants à la rentrée 2002. Pour 2003, les crédits augmenteraient à nouveau de 12 %, pour couvrir les mêmes besoins portant le total à 121,6 millions d'euros. Enfin, les collectivités locales ont apporté, en 2000 (dernières données disponibles), 4,1 millions d'euros, dont 55 % de la part des régions, 34 % de la part des départements et 11 % de la part des communes.

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. Constitué entre l'État (à 75 %), la ville de Dieppe, le centre hospitalier de Dieppe et l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, ce GIP prépare aux différents concours des trois fonctions publiques et aux carrières du domaine sanitaire et social, en priorité pour des jeunes originaires d'outre-mer. Il accueillait 152 stagiaires à la rentrée 2002, et son budget s'élève à 2,34 millions d'euros.

#### **B.- L'ELARGISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DES BOURSES D'ENSEIGNEMENT AUX PROFESSIONS SOCIALES**

Sur les crédits de l'article 30 du chapitre 43-33, deux types d'aides financières sont accordées aux étudiants en travail social : des bourses et des rémunérations pour les stagiaires en travail social relevant du programme ministériel de formation professionnelle.

En 2002, 15,11 millions d'euros ont été votés sur cette ligne (+ 13,8 % par rapport à 2001), pour aligner les modalités d'attribution sur le modèle des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, et pour accompagner la mise en



œuvre, à partir de septembre 2002, du plan pluriannuel des formations en travail social, qui fait progresser le nombre de boursiers. Pour 2003, 18,15 millions d'euros sont prévus, cette augmentation de 20 % étant destinée à financer la revalorisation du montant des bourses et à poursuivre la mise en place du plan pluriannuel. En outre, votre Rapporteur spécial précise qu'une augmentation du nombre de boursiers, liée à l'alignement sur les critères de l'enseignement supérieur, est prise en compte, le taux d'étudiants boursiers de l'enseignement supérieur pour l'année scolaire 2000-2001 étant d'environ 26 %, alors que celui des étudiants en travail social est de 20,3 %.

Au titre de l'année scolaire 2001/2002, 5.078 étudiants en travail social ont pu bénéficier d'une bourse d'État, soit 22,9 % de plus que l'année précédente.

S'agissant des rémunérations accordées aux étudiants en travail social relevant du programme ministériel de formation professionnelle, les crédits sont délégués au Centre national d'aménagement des structures et exploitations agricoles (CNASEA). 215 personnes ont été concernées en 2001, dernière statistique disponible, pour 910.000 euros, montant reconduit pour 2003.

Pour l'application de l'article 151 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, le décret instituant un schéma national et des schémas régionaux en travail social est paru, ce qui n'est pas le cas des quatre autres, relatifs à l'organisation et à l'amélioration des procédures et des financements.

## **C.- UN IMPORTANT EFFORT POUR LA FORMATION DES SERVICES DES MINISTÈRES SOCIAUX**

### **1.- La subvention à l'École nationale de la santé publique augmente de 51 %**

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 : les agents de catégorie A des services déconcentrés que sont les directeurs d'hôpital, les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires. L'activité de l'École augmente d'année en année à un rythme soutenu : 359 nouveaux élèves ont été accueillis en formation initiale longue, soit 20 % de plus qu'en 2000. En 2001, 747 élèves ont été pris en charge. En ce qui concerne la formation continue, 254 sessions ont été organisées en 2001, ce qui représente une hausse de 10 % par rapport à 2000, et de 73 % par rapport à 1997.

L'évolution du budget de l'École entre 1999 et 2002 est retracée dans le tableau suivant :

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

*(en millions d'euros)*

<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
-------------	-------------	-------------	-------------

Subvention de l'État	9,99	9,69	9,76	10,21
Ressources propres (passation de conventions)	0,95	0,99	1,14	1,14
Produits de l'établissement (1)	20,26	22	22,1	24,08
Budget prévisionnel et décisions modificatives	38,34	36,01	36,81	42,42
Dépenses de personnel	20,11	22,47	23,79	25,9
Dépenses d'investissement	5,5	2,6	1,68	1,42
Effectifs budgétaires	262	262	267	272

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

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

En 2001, la subvention versée à l'École (chapitre 36-81, article 80) s'est élevée à 9,76 millions d'euros, soit 27,7 % des ressources de l'établissement. En 2002, elle s'inscrivait en hausse de 4,6 %, à 10,21 millions d'euros. En 2003, la subvention serait portée à 15,41 millions d'euros. Cette augmentation de plus de la moitié de la subvention a pour objet, d'une part, de suivre la hausse de l'activité de formation initiale estimée à environ 60 % en nombre de stagiaires, et d'autre part, de contribuer à la mise en place de formations individualisées ainsi qu'au réaménagement et à l'extension des bâtiments. Le prochain contrat d'objectifs et de moyens, dont les travaux préparatoires ont été menés depuis juillet 2001, devrait aboutir avant la fin de l'année. Ce document, qui portera sur les années 2003-2005, permettra une meilleure adéquation des moyens de l'École à son activité.

## 2.- Davantage de formation continue pour les agents

En 2002, le budget alloué à la formation continue (chapitre 34-98, article 81), est passé de 6,62 à 6,89 millions d'euros (+ 4,2 %). En 2002, les dotations votées en loi de finances initiale s'élèvent à 3,23 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les crédits dédiés à la formation continue des chapitres 34-98, article 60 (informatique et télécommunications, pour 921.400 euros), 31-96, article 60 (rémunérations des formateurs internes et membres de jurys, pour 609.800 euros) et 34-98, article 90 (plans de formation régionaux, pour 2,13 millions d'euros).

En 2002, de nouvelles formations ont été créées comme la formation à l'application « Accord » (application interministérielle de gestion des crédits) pour laquelle un marché public à hauteur de 252.000 euros a été passé, ainsi que des formations au contrôle de gestion.

L'objectif de 3,8 % de la masse salariale consacrée à la formation, auquel l'administration s'était engagée, a toujours été dépassé (5 % en 1998, 5,4 % en 1999, 4,7 % en 2000 et 7,13 % en 2001). Ces moyens ont permis d'accroître notablement le nombre des agents formés (+ 48,2 % entre 1998 et 1999), de se rapprocher de l'objectif de 5 jours de formation par agent de catégorie A en services déconcentrés (4,8 jours) et de dépasser les 6 jours fixés pour les agents de catégorie B (7,6 jours). Toutefois, un effort reste à accomplir en ce qui concerne la formation des agents de catégorie C et ceux de catégorie A en administration centrale pour lesquels les objectifs quantifiés n'ont pu être atteints.

L'année 2003 pourrait être celle d'un nouvel accord sur la formation conclu avec les partenaires sociaux. Les crédits prévus dans le présent projet de loi sont stabilisés par rapport à 2002 ; ils seront notamment consacrés à l'ajustement aux objectifs de l'accord actuel, et au renforcement des formations au contrôle de gestion.

#### **D.— LA CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DEVRAIT S'AMELIORER**

Les crédits inscrits à l'article 50 du chapitre 66-20 pour les écoles de formation des travailleurs sociaux ont été proposés à la contractualisation dans le cadre du XII<sup>e</sup> Plan (2000-2006). 15 régions ont contractualisé dans ce cadre, pour un engagement total de l'État de 10,21 millions d'euros.

Les crédits délégués au titre de la tranche 2000 (2,04 millions d'euros) et 2001 (1,63 million d'euros) correspondent à la rénovation ou à l'extension des locaux existants, mais aussi à la création d'un centre multimédia à l'Institut régional supérieur du travail éducatif et social de la Côte-d'Or. Néanmoins en 2001, comme sur les autres articles du même chapitre, le ministère indique que les délégations d'autorisations de programme font l'objet d'un blocage budgétaire en raison d'un volume théorique de crédits de paiement insuffisant pour couvrir les autorisations de programme ouvertes. 89 % des crédits inscrits en loi de finances initiale sur l'article 50 ont pu faire l'objet de délégations d'autorisations de programme, et aucune délégation n'est intervenue pour l'instant au titre de 2002.

Les crédits prévus dans le présent projet de loi s'élèvent à 2,95 millions d'euros en autorisations de programme et 1,21 million d'euros en crédits de paiement. Ils ont vocation à financer, d'une part, 79 % de la tranche 2003 restant à mettre au titre du XII<sup>e</sup> Plan, et d'autre part, les travaux de restructuration et de mise aux normes de sécurité des bâtiments de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe, pour 1,5 million d'euros.

#### **III.— LE VOLONTARIAT CIVIL NE COMPENSE PAS ENCORE LA FIN DU SERVICE NATIONAL DES OBJECTEURS DE CONSCIENCE**

Conformément à la réforme du service national, le service des objecteurs de conscience prend fin en sa forme actuelle le 31 décembre 2002. Un décret du 28 août 2001 a prévu les conditions de libération anticipée des appelés, et notamment des objecteurs de conscience. Les derniers contingents incorporés l'ayant été en juillet 2001, le 15 juillet 2002 aurait pu constituer la date de libération des derniers appelés. Or 25 à 30 % de chacun des contingents concernés par cette mesure de libération anticipée y ont renoncé, choisissant d'aller jusqu'au terme de leur service légal. En conséquence, les effectifs, qui étaient de 868 appelés au début de l'année 2002, s'élevaient encore à 160 le 15 mai 2002, affectés au sein d'associations ou de collectivités locales, dans des secteurs très divers.

Les crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience sont en diminution constante depuis la fin 1999. Alors que la dotation en loi de finances initiale pour 2000 atteignait 16,16 millions d'euros, celle de 2001 s'est élevée à 7,47 millions d'euros. L'exécution des dépenses de l'exercice 2002 a été quant à elle

fondée sur les seuls reports de crédits non utilisés de l'exercice 2001, soit 2,09 millions d'euros. 410.000 euros ont fait l'objet d'un arrêté de répartition. S'agissant de l'exercice 2003, les disponibilités de l'exercice en cours seront reportées afin de couvrir la prise en charge des dépenses résiduelles qui pourraient être constituées des dernières factures d'hospitalisation, du remboursement de frais demandé tardivement par les organismes d'accueil, et de la prise en charge des derniers appelés présents durant les deux derniers mois de l'année 2002 pour lesquels les états de frais ne seront établis qu'au début de l'année 2003.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est intéressé par les dispositions instituant de nouvelles formes de volontariat civil et plus particulièrement par la mise en œuvre du volontariat de cohésion sociale et de solidarité. Le dispositif réglementaire instauré par les décrets des 30 novembre et 26 décembre 2000 doit être complété, les ministères devant fixer par arrêté les domaines d'intervention des volontaires et conclure avec les structures souhaitant accueillir cette catégorie de jeunes des conventions précisant les règles d'accueil et de prise en charge des intéressés. Les premiers besoins de crédits ne devraient apparaître qu'en 2004.

#### **IV.- DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT EN NETTE HAUSSE**

##### **A.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT S'AJUSTENT A LA DIMENSION DES MINISTERES**

###### **1.- Des moyens centraux en progression de près de 14 %**

En 2000 et 2001, le précédent gouvernement a changé le champ de compétences du ministère par la création d'un ministère délégué à la famille et à l'enfance, d'un secrétariat à l'économie solidaire, d'un ministère délégué à la santé et d'un secrétariat d'État aux personnes âgées. Ces créations ont eu un impact direct sur le budget de fonctionnement du ministère. Elles sont venues s'ajouter aux évolutions structurelles de l'administration : réorganisation de l'administration centrale, renforcement de la direction générale de la santé, de la direction générale de l'action sociale, de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, de la direction de la sécurité sociale, et de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget.

Cette réforme du ministère s'inscrit dans un contexte général de demande sociale accrue de la part des citoyens, et elle répond à une extension des missions, notamment en matière de santé publique, et de lutte contre la dépendance, contre les exclusions et les discriminations. Elle a nécessité une augmentation des effectifs qualifiés et engendre des besoins complémentaires en locaux.

Pour l'année 2001, les crédits du chapitre 34-98, article 10, s'élevaient à 29 millions d'euros. Cette mesure a permis de pérenniser la location des locaux occupés rue Brancion. Pour 2002, ces crédits ont été portés à 32,28 millions d'euros, et servent à la location de locaux rue Saint-Georges.

Le ministère doit faire face, en 2003, à deux impératifs : la montée en puissance de la réforme de l'administration centrale accompagnée d'un élargissement des équipes ministérielles d'une part, et la restructuration architecturale du site Ségur/Fontenoy, d'autre part. Sur le premier point, est inscrite dans le présent projet de loi une mesure nouvelle de 4,46 millions d'euros, soit une hausse de 13,8 %, portant le total de la ligne à 36,75 millions d'euros.

## **2.- Les actions de communication connaissent une exécution budgétaire critiquable**

Les crédits de l'article 20 du chapitre 34-98 financent le service d'information et de communication. Ils ont été substantiellement augmentés depuis 1999 pour faire face à l'évolution de l'équipe ministérielle, passant de 5,5 millions d'euros en 2000 à 8,7 millions d'euros en 2002. Cependant, la loi de finances initiale représente environ un tiers des crédits ouverts, les campagnes de communication faisant l'objet d'abondement en loi de finances.

En 2001, le service a bénéficié d'une dotation de 24,96 millions d'euros, dont 21,3 millions pour les actions de communication du ministère, et 3,66 millions pour la mission interministérielle de commémoration de la loi de 1901 relative au contrat d'association.

En 2002, la gestion a connu des difficultés liées à l'absence de dotation en loi de finances initiale pour les campagnes. L'importance des engagements fin 2001, en particulier les trois campagnes d'information représentant 9,6 millions d'euros (pour la contraception, la lutte contre les discriminations, et la lutte contre les violences sexuelles envers les mineurs), ont conduit à des besoins de réengagements sur 2002 supérieurs à la dotation votée pour cet exercice. Les difficultés globales d'exécution sur le chapitre n'ont pas permis à l'avance de trésorerie demandée en décembre 2001 d'avoir lieu avant mars 2002. L'application de la régulation budgétaire a également décalé le calendrier des engagements prévus pour 2002. Enfin, le service se trouve désormais placé sous une double tutelle ministérielle.

Le service a reçu en gestion les disponibilités suivantes : 8,76 millions d'euros en loi de finances initiale, 3,39 millions d'euros de reports de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2001, et 12,73 millions d'euros de reports de la gestion 2001. Une avance de trésorerie, remboursée, a dû être consentie pour mener à bien les campagnes de communication dans l'attente des reports de crédits.

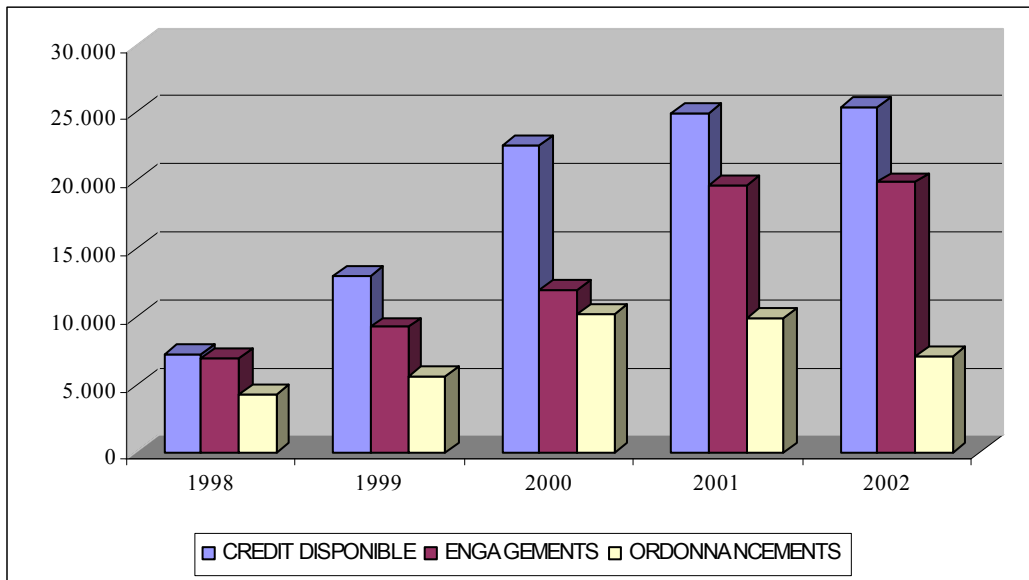
Les engagements atteignaient au 15 septembre la somme de 21,92 millions d'euros, comprenant en particulier 525.000 euros pour le financement de la manifestation de clôture de la célébration du centenaire de la loi de 1901, 629.000 euros de délégations aux services déconcentrés, et 12,4 millions d'euros pour des actions de communication externe (campagnes, colloques, publications).

Pour 2003, le présent projet de loi prévoit une dotation « de base » de 8,76 millions d'euros, identique à celle votée en 2002. Les actions pour 2003 devraient concerner l'année européenne des personnes handicapées, et la réforme des

retraites – action d’envergure qui devra faire l’objet d’une ouverture de crédits en gestion.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DE COMMUNICATION (chapitre 34-98, article 20)**

(en milliers d’euros)



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

D’une manière générale, les crédits pour les actions d’importance sont ouverts en loi de finances rectificative depuis plusieurs années. Ceci a pour conséquence, d’une part, des reports importants en fin d’exercice, et d’autre part, l’obligation d’attendre ces reports pour engager des actions déjà décidées. Cette situation conduit à des décalages de programmation préjudiciables, les contraintes des délais budgétaires se cumulant avec les contraintes des actions de communication. **Votre Rapporteur spécial regrette ce recours systématique à l’ajustement en cours d’exécution.**

### **3.– Des projets informatiques ambitieux**

La dotation de l’article 34-98, article 60, proposée à hauteur de 24,63 millions d’euros en 2003, augmentera de 9,9 % par rapport à celle votée en 2002. Cette augmentation confirme le réajustement progressif, engagé depuis 2001, des services votés, au niveau nécessaire à la rénovation des infrastructures informatiques lourdes du ministère, qui étaient devenues obsolètes, et prend acte, pour ce qui concerne les mesures nouvelles (+ 42 %), de l’effort nécessaire pour adapter les systèmes d’information du ministère aux missions qui lui sont propres.

#### **a) L’augmentation de 4 % des services votés**

À la fin 2000, les infrastructures lourdes reposaient encore sur des choix techniques effectués en 1994-1995 et les équipements étaient nettement sous-dimensionnés par rapport aux besoins. Un plan quadriennal de modernisation a donc démarré lors de la gestion 2001. Aujourd’hui encore cependant, l’état de l’informatique bureautique est par endroits proche de la situation d’obsolescence.

La mise en place d'un nouveau réseau de communication national, achevée à la fin janvier 2002, permet de juguler la forte croissance des coûts de télécommunication, la rénovation des réseaux locaux des sites Fontenoy et Montparnasse permet au ministère de se prémunir contre les pannes informatiques, et la consolidation des dispositifs de sécurité permet de proposer 42 sites accessibles par l'Internet. À la fin 2002, la totalité des serveurs de bureautique et de messagerie utilisés par les services centraux parisiens et délocalisés auront été remplacés. À la même date, la même opération de remplacement aura été effectuée dans l'ensemble des sites de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préliminaire expérimental au déploiement généralisé des nouvelles machines dans l'ensemble des services déconcentrés, à l'horizon 2004. Les services votés demandés pour 2003 permettront d'achever le remplacement du parc des serveurs bureautiques et de lancer la troisième et dernière étape du plan de modernisation.

***b) L'augmentation de 42 % des mesures nouvelles***

Depuis deux ans, l'essentiel des mesures nouvelles est consacré à la rénovation de l'informatique de gestion des ressources humaines et de l'informatique budgétaire et comptable. Démarré en 1999, un projet dédié à la gestion des ressources humaines a mobilisé 1,97 million d'euros en 2001, soit 52 % des crédits votés en mesures nouvelles, et 1,15 million d'euros en 2002, soit 34 % de la même masse ; il a été achevé en juin dernier. Lancés en 2002, les travaux de raccordement du ministère au système ACCORD diffusé par la direction de la comptabilité publique auront mobilisé 2,18 millions d'euros en 2002, soit 66 % des moyens nouveaux ; il sera effectif dès le début de la gestion 2003.

Les moyens nouveaux demandés dans le présent projet de loi pour bâtir des systèmes d'information spécifiques sont recentrés sur les missions propres au ministère : organisation de l'offre de soins (1,84 million d'euros), lutte contre les exclusions (1,03 million d'euros), surveillance sanitaire (1 million d'euros). En outre, 680.000 euros seront consacrés aux applications de gestion des moyens, dont la moitié pour construire un système de contrôle de gestion.

**4.- Les crédits d'études et de recherche sont de précieux outils**

***a) Des statistiques et études générales adaptées aux priorités sociales***

Les crédits du chapitre 34-94 se répartissaient, en 2001, entre les articles 20 « études » et 30 « statistiques », et pour 2002, entre les articles 20 « études », 30 « statistiques » et 40 « études et statistiques déconcentrées », nomenclature conservée en 2003. Les crédits d'étude sont ventilés entre les directions du ministère et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, qui gère des crédits à la fois dans le cadre de son propre programme et pour le compte de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale mis en place par le décret n° 99-215 du 22 mars 1999.

En 2001, pour des dotations initiales de 7,96 millions d'euros, ce sont 12,43 millions d'euros qui ont été engagés. Pour 2002 et les prévisions de 2003, les dépenses sont réparties comme suit :

Chapitre 34-94

(en millions d'euros)

	2002		2003
	LFI	Engagements	LFI
Article 20 : études – dépenses non déconcentrées	4,76	8,5	5,06
Article 30 : statistiques – dépenses non déconcentrées	3,32	6,15	3,79
Article 40 : études et statistiques – dépenses déconcentrées	1,149	1,153	1,348
<b>Total</b>	<b>9,23</b>	<b>15,8</b>	<b>10,2</b>

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

En 2003, les études générales (**article 21**) renouvelées ou poursuivies concerneront notamment la performance et les restructurations hospitalières, l'analyse qualitative des ajustements qui se sont opérés après la mise en place des 35 heures dans les établissements médico-sociaux, la réactivation d'études sur la tarification hospitalière, la réalisation d'études sur les handicaps, l'incapacité et la dépendance, le développement de travaux de modélisation macro-économique des finances sociales et des dépenses de santé, des simulations de réformes des systèmes de retraites, ou encore des travaux sur la compétitivité sociale de l'économie française. Le principal chantier nouveau pour 2003 portera sur la réalisation d'études qualitatives sur l'impact de la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie et des nouvelles mesures de politique familiale sur l'emploi.

Par ailleurs, 150.000 euros sont prévus pour la création de l'observatoire de la démographie des professions de santé, pour étudier notamment les recompositions des compétences et des métiers.

À l'**article 22**, au titre des études sectorielles, les opérations reconduites porteront sur la réalisation de projets d'évaluation particuliers pilotés par les directions techniques. Les opérations nouvelles auront essentiellement trait au développement d'études médico-économiques, comme l'usage de défibrillateurs cardiaques, ou le principe de nouvelles admissions au remboursement par l'assurance maladie (le vaccin contre la grippe, par exemple).

Financé par l'**article 29**, l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion devra s'engager dans de nouvelles opérations, qui seront décidées après le renouvellement des membres prévu d'ici la fin 2002.

À l'**article 30**, les principales opérations statistiques renouvelées ou poursuivies en 2003 seront la poursuite de l'enquête décennale de santé, ou encore l'adaptation et la mise en place d'un nouveau suivi statistique de l'activité des commissions techniques et d'orientation ou de reclassement professionnel (COTOREP) après la mise en place de leur réorganisation informatique, que la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances avait préconisée. Parmi les principaux chantiers nouveaux pour 2003, votre Rapporteur spécial note la refonte des enquêtes relatives aux établissements médico-sociaux et à leurs usagers, de façon à évaluer l'impact de la réforme tarifaire ainsi que la mise en place de la réforme de la loi de 1975, ainsi que la mise en place des remontées statistiques nécessaires à l'élaboration des indicateurs accompagnant la loi organique relative aux lois de finances et la loi quinquennale de santé publique en préparation.



Enfin, à l'article 40, dans les services déconcentrés, les opérations nouvelles viseront notamment à développer les enquêtes ou études nécessaires à l'élaboration et à l'évaluation des priorités régionales sanitaires et sociales, en particulier en ce qui concerne l'allocation personnalisée d'autonomie, le handicap et les structures d'accueil.

### ***b) La revalorisation des crédits de recherche***

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 : le chapitre 57-93, article 70, pour les opérations de recherche, et le chapitre 34-98, article 50, pour le fonctionnement et les opérations de valorisation des programmes de recherche.

Bien que les moyens de la MiRe fussent peu élevés au regard des enjeux, le budget 2002 est resté au niveau des années 2000 et 2001, soit 915.000 euros en autorisations de programme, et autant de crédits de paiement. Dans ces conditions, le programme de recherche de l'année 2002 comprend à la fois le lancement de nouveaux axes de travail correspondant à des besoins de connaissances en émergence sur des thèmes peu ou pas explorés antérieurement, et la poursuite d'investissements antérieurs sur des domaines nécessitant un effort soutenu de recherche. Trois grandes opérations marquent l'année 2002 : la poursuite et l'approfondissement de travaux sur les questions de santé mentale et de psychiatrie (10 recherches sélectionnées en juillet 2002), un programme visant à favoriser le développement de la recherche juridique sur le droit de la protection sociale, de l'aide et de l'action sociale (soutien à des recherches doctorales), et le lancement de travaux sur la recherche et l'innovation dans le champ de la santé.

Dans un contexte budgétaire pourtant difficile, sont prévus en 2003 1,22 million d'euros en autorisations de programme et 915.000 euros en crédits de paiement ; il conviendra de veiller, à moyen terme, à bien assurer la couverture intégrale des autorisations de programme par les crédits de paiement. En fonction des orientations que le conseil scientifique de la MiRe a été soucieux de fixer pour la cohérence et le suivi de ses missions, trois nouveaux axes de travail sont proposés pour 2003, outre la consolidation des programmes antérieurs : santé et travail, risques sociaux, inégalités et discriminations.

## **B.- L'INDISPENSABLE AMELIORATION DES MOYENS D'EQUIPEMENT**

### **1.- La poursuite du grand chantier de l'administration centrale**

Jusqu'en 2006, les ministères « sociaux » sont engagés dans une opération de valorisation de leur patrimoine immobilier, dont l'opération principale est le projet de restructuration de l'îlot Ségur-Fontenoy, encadré par un schéma directeur architectural et technique validé en 1998. Celui-ci vise à mettre le site aux normes de sécurité tout en améliorant les conditions de travail. Le coût de ce programme, sur le Titre V, est estimé à 116 millions d'euros, soit un ratio de 1.406 euros par m<sup>2</sup>.

Les dotations cumulées à ce jour ont permis, pour un montant de 10,18 millions d'euros, la réalisation de premiers travaux soldés en 2002, et l'engagement d'études techniques générales et architecturales particulières. Compte tenu du programme d'investissement arrêté pour 2002 et des dotations prévisionnelles correspondantes sur le chapitre 57-93, le tiers de l'opération aura été effectivement engagé à la fin de l'année.

Ces crédits doivent cependant augmenter de façon sensible et l'effort financier doit se poursuivre jusqu'en 2006/2007. En effet, les études menées jusqu'à présent aboutissent, dès 2003, à l'engagement de marchés de travaux et la réalisation de chantiers importants, traduisant l'accélération prévisible des opérations. 9,14 millions d'euros d'autorisations de programmes avaient été accordés en 2001, 10,67 millions d'euros en 2002, et la planification des besoins a conduit à fixer à 15 millions d'euros le montant des autorisations de programme nécessaires à la poursuite des opérations en 2003. Compte tenu du décalage entre l'engagement des opérations et la réalisation et le paiement effectif des entreprises, seuls 6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2003.

Par ailleurs, un montant de 1 million d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement est réservé aux travaux annuels d'aménagement des locaux.

## **2.- Davantage de moyens d'engagement pour les services déconcentrés**

En 2003 sera également poursuivie la mise en œuvre du programme immobilier des services déconcentrés. La progression des crédits de fonctionnement depuis trois ans a permis une politique volontariste en la matière, à travers un schéma pluriannuel commun aux chapitres 57-93, article 30 (investissement) et 34-98, article 90 (fonctionnement). 8 millions d'euros d'autorisations de programme, soit une hausse de 75 %, et 3 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le présent projet de loi, pour permettre la poursuite des opérations de regroupement de directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales au chef lieu de région, des relogements ou extensions de directions départementales, et des travaux de sécurité et de mise aux normes.

## **3.- Le contrôle des opérations d'équipement est assuré**

Suite aux recommandations de la Cour des comptes et du contrôleur financier du ministère, un changement de nomenclature est intervenu en 2000. La rémunération des délégués aux travaux, auparavant inscrite à l'article 80 du chapitre 56-10, se trouve désormais imputée sur l'article 73 du chapitre 31-96 « *délégués aux travaux : contrôle des opérations d'équipement* ». Cet article permet de rémunérer les délégués aux travaux des services déconcentrés des ministères de l'équipement et de l'agriculture chargés du contrôle des opérations d'équipement sanitaire et social pour le compte du ministère de la santé (en application du protocole interministériel du 26 mars 1964).

Pour 2001, 900.250 euros ont été versés aux ministères chargés du contrôle. Pour 2002, ce montant est de 802.000 euros. Pour 2003, le montant prévisionnel des crédits est de 980.200 euros.

### C.- LES DEPENSES DE REPARATIONS CIVILES DEMEURENT SYSTEMATIQUEMENT SOUS-EVALUEES

Les réparations civiles à la charge de l'État sont imputées sur le chapitre 37-91. La forte tendance à la baisse des dépenses constatée entre 1996 et 1998 (une quasi-division par deux) ne s'était pas poursuivie en 1999 ; après une remontée substantielle en 2000, en 2001 les dépenses ont retrouvé leur niveau de 1998, comme le montre le tableau suivant :

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

	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Hémophiles et transfusés	1.115	1.008	619	0	0
Personnels contaminés par le VIH	265	360	260	820	0
Virus hépatite C	0	0	360	0	0
Creutzfeldt Jakob	1.447	2.828	1.694	2.450	631
URSSAF	126	0	0	0	252
Sectorisation psychiatrique	2.174	497	3.301	3.620	4.967
Accidents vaccinaux	490	270	1.123	1.080	1.036
Pharmacies laboratoires	1.882	1.680	2.758	1.580	944
Frais irrépétibles	17	119	351	110	76
Débours dus à des CPAM	465	465	275	310	836
Établissements de santé privés	2.212	2.488	1.170	340	2
Divers	1.393	1.398	1.837	1.380	504
<b>Total</b>	<b>11.586</b>	<b>11.113</b>	<b>13.748</b>	<b>11.690</b>	<b>9.248</b>
<b>Dotation 37-91 LFI</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>	<b>1.674</b>

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

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

Les perspectives pour 2003 font apparaître les éléments suivants :

- s'agissant des réparations liées au contentieux des hémophiles et transfusés contaminés par le VIH, dont celui des infirmières contaminées dans le cadre de leur activité professionnelle, les infirmières concernées ont toutes été indemnisées ;

- pour ce qui concerne les personnes indemnisées au titre de la contamination par la maladie de Creutzfeldt-Jakob par l'hormone extractive de croissance, les perspectives ne peuvent être tracées compte tenu des incertitudes pesant sur la durée d'incubation de la maladie ;

- les dépenses importantes liées au contentieux de la sectorisation psychiatrique pourraient se maintenir à un niveau relativement élevé compte tenu du montant prévisionnel de la dette dont 49 % seulement a fait l'objet d'un règlement ;

– le contentieux des URSSAF, relatif aux cotisations sociales dues par l'État au titre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, est en voie de disparition ;

– l'indemnisation des préjudices résultant d'accidents vaccinaux sera pris en charge par l'Office national d'indemnisation des accidents vaccinaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales créé par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (article L. 1142-22 du code de la santé publique) ;

– le contentieux de l'application de la réglementation sur la création, le transfert et la fermeture des officines de pharmacie devrait décroître compte tenu des dispositions de l'article 65 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, qui mettent un terme à la procédure dérogatoire de création des officines de pharmacie.

L'écart important constaté entre le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés au cours de l'exercice s'explique par la nature des dépenses, qui résultent pour l'essentiel de décisions de justice intervenant dans le cadre de contentieux très divers. Ils ont pour cette raison un caractère évaluatif. Ils ont été dotés, comme de coutume, en loi de finances rectificative, à hauteur de 8 millions d'euros, soit un quasi-quintuplement de la dotation initiale. **Votre Rapporteur spécial souhaite qu'il soit mis fin à cette pratique de sous-dotation systématique. La simple lecture de statistiques sommaires met en évidence la sous-dotation manifeste de ce chapitre, qui relève de l'insincérité budgétaire.** L'augmentation de près de 50 % entre les dotations initiales de 2002 et de 2003 constitue une avancée notable, mais sans doute insuffisante. Par ailleurs, face à la montée des contentieux, le ministère renforce son pôle de compétence juridique, afin d'assurer la prévention du risque contentieux dans l'édiction de la réglementation et des décisions de l'administration, ainsi qu'une meilleure défense des intérêts de l'État.

## **V.- UNE ATTENTION ACCRUE PORTEE A LA COOPERATION INTERNATIONALE**

Conformément aux engagements du Gouvernement, l'aide publique au développement dans le secteur de la santé et de la solidarité augmentera fortement, le total des crédits du chapitre 42-01 progressant de 30 %, à 8,25 millions d'euros. En particulier, 1,7 million d'euros (+ 57 %) iront à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale, en particulier dans le domaine de la lutte contre le VIH/Sida.

Les crédits inscrits au titre du chapitre 42-01 contribuent à développer une action de coopération auprès de deux structures de l'ONU que sont l'Organisation mondiale de la santé et le Bureau international du travail, et à subventionner le fonctionnement et les capacités d'intervention du GIP Esther (« ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau »). En 2003, les mesures nouvelles obtenues permettront également le lancement du GIP santé-protection sociale,

permis par l'article 90 de la loi du 4 mars 2002 précitée. Le but est de mener des actions de coopération et d'assistance technique internationale dans les domaines de la santé et de la protection sociale, afin de renforcer la présence française en ce domaine.

En effet, les faiblesses françaises deviennent préoccupantes au moment où les questions de protection sociale tiennent désormais une place importante au sein des enceintes internationales dans le cadre du débat sur la lutte contre la pauvreté. Les organisations internationales, notamment financières, de même que l'Union européenne, multiplient en effet des appels d'offres importants dans ce secteur. Or notre pays est moins habile que d'autres dans l'utilisation de ces moyens.

Après la signature de la convention constitutive et la publication de l'arrêté interministériel qui en approuve les termes, à la fin de l'année 2002, le GIP sera en mesure de démarrer ses activités dès le début de l'année prochaine.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné les crédits de la solidarité.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Gérard Bapt**, indiquant qu'il partageait les considérations de votre Rapporteur spécial sur la construction quelque peu « baroque » des agrégats budgétaires, sur les frontières complexes qui président à la répartition des compétences ministérielles, par exemple en ce qui concerne la lutte contre le sida, ainsi que sur les retards dans les réponses aux questionnaires budgétaires, s'est interrogé sur la sous-consommation des crédits du titre VI, et sur la pertinence d'une diminution des crédits de paiement pour les établissements hébergeant des personnes handicapées, alors même qu'il est fait état d'un volume de crédits de paiement insuffisant pour couvrir les autorisations de programme existantes. S'agissant des actions en faveur des rapatriés, aucune reconduction n'est-elle prévue après l'arrivée à échéance du « plan harkis » ? Les cellules d'aide à l'emploi rendaient pourtant de précieux services dans les départements où de nombreuses familles d'anciens harkis se sont installées. L'augmentation de 37 % des crédits finançant la rente viagère correspond-elle à une mesure de revalorisation ? Le nombre de bénéficiaires du RMI avait décliné récemment. Tout laisse à penser qu'afficher une stabilité pour 2003 relève d'un grand optimisme.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a relevé que la plupart des dépenses commentées relevaient d'une politique de guichet dont les dépenses s'imposent à l'État, s'apparentant ainsi aux dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Dès lors, il conviendrait d'en rechercher un meilleur contrôle. Dans la mise en œuvre de l'APA, il serait utile de connaître la position du Gouvernement sur une possible révision des critères d'attribution, lorsque dans une ville comme Le Perreux, on constate un afflux de demandes qui ne paraît pas justifié au regard des niveaux de ressources des intéressés. La même question, plus délicate encore, se pose pour l'attribution de l'aide médicale d'État : il a fallu ouvrir en loi de finances rectificative plus de 400 millions d'euros, pour une dotation initiale de 80 millions d'euros. Comment renforce-t-on les conditions d'accès à une prestation qui par essence est attribuée sans contrôle ?

**M. Michel Bouvard** a estimé que le développement de l'APA relevait d'une « situation d'extrême urgence ». Le choix a été fait de ne pas procéder au recouvrement sur succession, mais les difficultés de financement sont de très grande ampleur, et très diverses entre départements, les dotations de compensation n'ayant pas été calculées avec pertinence. Ainsi, la Savoie a dû inscrire 18 millions d'euros dans son budget sur ce poste, et elle ne reçoit que 3 millions d'euros de compensation de l'État. Cette seule dépense est responsable de l'augmentation de 9,5 % de la fiscalité locale dans le département. La couverture maladie universelle (CMU) mériterait également d'être réformée en profondeur, tout comme le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

(OFPRA) : les populations concernées voient leurs espoirs déçus, au terme de délais d'attente anormalement longs, à un coût considérable pour la collectivité publique. On constate des demandes de statut fondées sur des conditions uniquement sanitaires.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est inquiété de la baisse du soutien à l'économie sociale et solidaire. Un nouveau délégué interministériel vient d'être nommé, mais son passé professionnel au ministère des finances fait naître des craintes sur l'évolution future des crédits. S'agissant du nombre très élevé de dossiers de demande de l'APA, et des réformes envisagées, il ne faut pas perdre de vue le coût que représente la récupération sur succession, et le public que l'on pourrait ainsi toucher : de plus en plus, ce sont les petits-enfants qui héritent de leurs grands-parents. Une modulation du dispositif en fonction des ressources serait de meilleure politique. Dans la mise en œuvre du RMI, l'assistance a son importance, mais l'insertion également. Des moyens doivent y être consacrés, mais une réflexion plus profonde doit être menée, notamment pour éviter que des bénéficiaires de l'allocation qui avaient repris une vie active ne tombent à nouveau dans la précarité. On constate la paupérisation d'une grande partie de la population, des coupures d'eau et d'électricité, et dans le même temps la pérennisation de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, qui occupe des personnels et prolonge les situations de précarité. Quant à la politique en faveur des personnes handicapées, elle ne manque ni de crédits ni de projets, mais souffre de dispositifs hors d'âge. Il faut créer un véritable statut unifié pour ces personnes hébergées en établissement, quels que soient leur âge et leur condition.

En réponse aux intervenants, **vo**tre **Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– les avis convergent sur les difficultés de périmètre des documents budgétaires, mais il faut reconnaître, à la décharge du Gouvernement, qu'il s'est mis en place récemment ;

– les blocages constatés dans la consommation des subventions d'équipement portent sur les exercices 2001 et 2002, et renvoient donc à la gestion du précédent gouvernement. En outre, le quasi-achèvement de la transformation des hospices peut expliquer de moindres ouvertures de crédits ;

– les intentions du Gouvernement en direction des harkis ne sont pas encore connues ; une donnée est cependant certaine : la fixation de la rente viagère à 1.372 euros ;

– on peut envisager le problème du RMI, de façon quelque peu désincarnée mais pour mieux l'analyser, en termes de « flux » et de « stock » : un tiers des allocataires sortent du dispositif dans les six mois ; la vraie difficulté réside dans l'existence de bénéficiaires de longue durée, pour lesquels les dispositifs d'insertion sont inopérants. Certaines statistiques sont frappantes : dans le Val-de-Marne, 40 % des titulaires permanents du RMI sont d'origine étrangère, et pour une large part non-résidents. Les taux d'insertion sont catastrophiques, le suivi matériel des

dossiers est très difficile, et de façon tragique, ce n'est que grâce aux dysfonctionnements du dispositif que l'on parvient à endiguer les dépenses ;

– l'APA subit, elle aussi, ce paradoxe : le seul élément de « contrôle », à l'heure actuelle, réside dans l'engorgement du traitement des dossiers ;

– la CMU ne relève pas du périmètre des crédits de la solidarité, ce qui manifeste bien l'enjeu de cette prestation : doit-elle relever d'une logique de santé ou de solidarité ?

– on ne peut voir dans l'augmentation des places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale une volonté délibérée de maintenir certaines personnes dans la précarité. Il existe, en revanche, une réelle difficulté à faire face au nombre de demandes.

La Commission a ensuite *adopté* une observation relative aux délais de réponse au questionnaire budgétaire. Puis elle a *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la solidarité, et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

\*

\* \*





## *Article 69*

### **Instauration d'une taxe au profit de l'Office des migrations internationales**

#### *Texte du projet de loi :*

Dans le code général des impôts, au livre premier, deuxième partie, titre III, chapitre III, il est inséré, en tête de la section IV intitulée : « Taxes perçues au profit de l'office des migrations internationales », un article 1635-0 *bis* ainsi rédigé :

« *Article 1635-0 bis.* - Il est institué, au profit de l'Office des migrations internationales, une taxe perçue préalablement à la délivrance d'un premier titre de séjour mentionné à l'article 9 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Le montant de cette taxe est fixé par décret dans la limite de 220 euros. Ce plafond est ramené à 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

Cette taxe est acquittée au moyen de timbres mobiles d'un modèle spécial à l'Office des migrations internationales, dont l'administration assure la fabrication et la vente.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux étrangers qui sollicitent un titre de séjour au titre des 1°, 10° et 11° de l'article 12 *bis*, de l'article 12 *ter*, des 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée, non plus qu'aux étrangers relevant de l'article L. 341-2 du code du travail ».

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

L'Office des migrations internationales (OMI) accomplit, à destination des étrangers, un certain nombre d'actions tant administratives que sanitaires et sociales au titre de leur introduction sur le territoire, de leur accueil, de leur information, de leur séjour, ainsi que de leur rapatriement.

À ces titres, il est proposé d'instaurer, au profit de l'OMI, une taxe à laquelle seront assujettis les étrangers auxquels est délivré un premier titre de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

Le taux de cette taxe sera fixé par décret dans la limite d'un plafond de 220 €, à l'exception des étudiants pour lesquels le plafond est ramené à 70 €.

Sur la base des flux prévisionnels d'immigrants demandant un titre de séjour pour 2002, le produit de la vente de ces timbres s'élèverait à 16 millions € en année pleine.

Plusieurs catégories d'étrangers seront exonérées du paiement de la taxe :

- ceux dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale lourde ;
- ceux ayant servi dans des unités combattantes françaises ou alliées ;
- ceux séjournant en France depuis plus de dix ans ;
- ceux autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
- ceux qui entrent en France en vue d'y exercer une profession salariée ;
- les réfugiés statutaires et les apatrides et les bénéficiaires de l'asile territorial ;
- ceux séjournant régulièrement en France depuis au moins trois ans, candidats à l'obtention de la carte de résident ;
- ceux titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

*Observations et décision de la Commission :*

Créé par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, l'Office des migrations internationales (OMI) est un établissement public à caractère administratif qui exerce le monopole des opérations de recrutement et d'introduction en France des travailleurs étrangers ; il est en outre chargé de participer au contrôle, à l'accueil ainsi qu'au rapatriement ou à la réinsertion dans leur pays d'origine des étrangers. Il œuvre également pour l'emploi des Français à l'étranger et la réinsertion des Français ayant résidé à l'étranger.

Le présent article, sous une forme qui n'est pas très éloignée de la validation législative, vise à autoriser la perception, par les services des préfectures ou le réseau déconcentré du Trésor et au profit de l'OMI, d'une recette précédemment dépourvue de base légale, comme l'a jugé le Conseil d'État. Au-delà, il s'agit de permettre à l'établissement de développer le service public de l'accueil des immigrants en France.

**1.- Une décision du Conseil d'État a privé l'OMI du tiers de ses ressources**

L'OMI a longtemps assuré son autofinancement sur ses recettes propres, dont l'essentiel provient de taxes et redevances, mises à la charge des entreprises lorsqu'elles emploient de la main-d'œuvre étrangère, ou à la charge des étrangers eux-mêmes et, le cas échéant, de leur famille. Cependant, l'une de ces « redevances » a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, qui l'a jugée illégale.

***a) La décision du Conseil d'État du 20 mars 2000***

Faisant droit à la requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Conseil d'État, dans une décision du 20 mars 2000, a enjoint au ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre du budget d'abroger l'arrêté du 17 mars 1997 fixant le montant de la redevance à verser à l'OMI à l'occasion de l'examen médical subi par les étrangers demandant un titre de séjour. Pour le Conseil, *« le contrôle médical auquel sont assujettis [...] les étrangers qui présentent une demande initiale de titre de séjour n'a pas été institué dans le seul intérêt de ces personnes, mais a essentiellement pour objet la protection de la santé publique ; [...] dès lors, ce contrôle médical ne constitue pas un service rendu pouvant donner lieu à la perception d'une redevance »*.

Aussitôt effectuée, la suppression de cette ressource a pénalisé financièrement l'OMI.

**b) Le nécessaire rétablissement des finances de l'OMI**

– Une perte de recettes correspondant à d'importants flux de personnes

À périmètre d'activité inchangé, les recettes de l'OMI sont devenues structurellement inférieures à ses dépenses, et ce d'une manière d'autant plus préoccupante que la recette supprimée correspondait à des catégories d'immigrants dont le nombre est important et va en grandissant. C'est ce que montre le tableau suivant, où ces catégories sont regroupées sous l'appellation « autres étrangers ». Les travailleurs immigrés et les personnes accueillies au titre du regroupement familial n'étaient pas concernées par la « redevance », et ne le seront pas davantage par la taxe proposée.

FLUX D'ENTRÉE CONTRÔLÉS PAR L'OMI (HORS RÉEXAMEN POUR 1997-2001)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Travailleurs</b>						
Permanents + autorisations provisoires	9.099	9.256	8.444	11.117	13.492	18.439
Saisonniers	8.766	8.210	7.523	7.612	7.929	10.794
<b>Total travailleurs</b>	17.865	17.466	15.967	18.729	21.421	29.233
<b>Regroupement familial</b>						
Dossiers	8.815	10.090	10.577	11.733	12.697	13.983
Personnes	13.889	15.435	16.727	19.213	20.895	23.001
<b>Autres étrangers</b>						
Étudiants	15.950	19.180	23.502	25.066	36.140	39.983
Réfugiés, apatrides et MF (1)	4.206	4.436	4.337	4.570	4.836	6.397
Visiteurs	7.173	10.732	10.808	8.538	8.424	8.968
Vie privée et familiale (hors conjoints de français) (2)				9.380	14.059	14.438
Familles de Français (3)	17.373	18.814	21.679	25.800	33.073	39.009
Autres	1.025	1.205	1.834	1.781	1.414	1.461
<b>Total « autres étrangers »</b>	<b>45.727</b>	<b>54.367</b>	<b>62.160</b>	<b>75.135</b>	<b>97.946</b>	<b>110.256</b>

(1) Contrôlés par l'OMI depuis septembre 1990.

(2) Mention créée par 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.

(3) Conjoints, enfants, ascendants, parents d'enfants français.

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

De loin la plus nombreuse, la catégorie « autres étrangers » devrait connaître, au vu des résultats enregistrés à la mi-juin 2002, une nouvelle augmentation sur l'année entière, passant ainsi de 100.000 en 2000 à 110.000 en 2001, et probablement 140.000 en 2002, soit une augmentation de 27 % en un an,

alors que le budget primitif pour 2002 a été établi sur une base de 120.000 personnes.

– *Un budget en déficit structurel de fonctionnement*

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses et recettes de l'OMI en distinguant la recette issue de la « redevance », jusqu'à sa suppression.

ÉVOLUTION DU COMPTE FINANCIER DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Recettes d'immigration	29,54	31,61	31,87	29,69	25,31	27,59	30,45
<i>dont « redevance due pour le contrôle médical des autres étrangers »</i>	5,47	9,72	14,04	9,76	2,59	–	–
Autres produits	5,43	3,89	4,41	1,83	2,44	3,51	3,31
Ressources affectées	1,17	0,95	0,61	0,19	–	–	–
<b>Total des ressources (A)</b>	<b>36,13</b>	<b>36,44</b>	<b>36,97</b>	<b>31,71</b>	<b>27,75</b>	<b>31,1</b>	<b>33,76</b>
Dépenses de fonctionnement	56,19	32,48	30,42	32,96	32,62	43,06	43,13
Dépenses en capital	2,4	1,86	1,67	1,98	1,52	1,46	3,09
<b>Total des dépenses (B)</b>	<b>58,58</b>	<b>34,34</b>	<b>32,09</b>	<b>34,91</b>	<b>34,15</b>	<b>44,52</b>	<b>46,23</b>
<b>Solde (A–B)</b>	<b>– 22,45</b>	<b>2,1</b>	<b>4,88</b>	<b>– 3,2</b>	<b>– 6,4</b>	<b>– 14,18</b>	<b>– 12,47</b>

(1) prévisions

Source : Office des migrations internationales

Le budget primitif se traduit par un déficit de fonctionnement de 12,71 millions d'euros et un excédent de 0,98 million d'euros en investissement, soit un prélèvement sur le fonds de roulement de 11,73 millions d'euros. Après de tels prélèvements successifs en 2000, 2001 et 2002, le fonds de roulement est épuisé, et cette situation ne peut évidemment perdurer : pour 2003, le déficit attendu est de 13 millions d'euros.

Trois solutions se présentent dès lors : soit la réduction des activités de l'OMI, soit le versement d'une subvention d'équilibre sur le budget de l'État, soit encore la création d'une imposition affectée.

La réduction des activités de l'Office serait, aux yeux de votre Rapporteur spécial, la pire des réponses. En effet, cet établissement remplit dans le cadre de la politique d'immigration et d'intégration une mission d'autant plus indispensable qu'elle s'est fortement amplifiée et diversifiée ces dernières années. À côté des tâches traditionnelles telles que l'instruction des dossiers, la visite médicale, les opérations de retour ou l'expatriation, l'OMI a développé de nouvelles actions à vocation sociale. C'est ainsi que la politique d'accueil repose aujourd'hui en grande partie sur l'office avec la création des plates-formes d'accueil dans les locaux des

délégations régionales. Plus récemment, lui a été confiée une mission d'accompagnement social dans les centres de rétention administrative. L'augmentation de ses moyens, proposée par le présent article, doit d'ailleurs avoir pour corollaire l'approfondissement et l'élargissement de ces missions.

L'appel au budget de l'État, sous forme de redéploiement ou du versement d'une subvention d'équilibre, n'est pas davantage satisfaisant. En effet, tout redéploiement au sein des crédits de la direction de la population et des migrations, qui exerce la tutelle de l'Office, est rendu impossible par les contraintes très fortes que fait peser sur ses moyens la politique de l'asile. Un redéploiement plus large, à l'échelle de la section budgétaire (Santé, famille, personnes handicapées et solidarité) paraît tout aussi difficile, sauf à ériger la politique de l'accueil des étrangers en priorité budgétaire justifiant la diminution des crédits alloués à d'autres politiques sociales, ce qui n'est pas le choix qu'a effectué le Gouvernement, et que votre Rapporteur spécial entend suivre sur ce point. Quant à l'hypothèse de la subvention d'équilibre hors redéploiement, outre le fait qu'elle aggraverait le déficit budgétaire, elle présente, par rapport à la solution d'une taxe affectée, l'inconvénient de la rigidité.

En effet, une taxe assise sur les effectifs de migrants obtenant leur premier titre de séjour offre l'avantage d'accroître les recettes de l'OMI au même rythme que son activité en direction de ces populations, donc de ses dépenses de fonctionnement. Au-delà du rétablissement des finances de l'OMI, une telle augmentation de ses ressources propres, indépendante des aléas de la régulation budgétaire, est à même de permettre à l'établissement de contribuer au financement de ce que le Gouvernement dénomme « un véritable service public de l'accueil ».

## **2.– Le dispositif proposé nourrit également l'ambition d'une amélioration du service public de l'accueil des immigrants**

Plusieurs projets récents d'instauration d'une taxe similaire à celle proposée dans le présent article ont échoué ; le dernier en date – très semblable au présent article –, qui devait trouver place dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000, a été abandonné pour des raisons d'opportunité politique.

### ***a) La création d'un sixième impôt affecté à l'OMI***

La taxe proposée viendrait s'ajouter aux autres recettes de l'OMI, qui sont listées dans le tableau page suivante. On y trouve notamment le détail des cinq impôts affectés à l'établissement, parmi lesquels le droit d'enregistrement prévu à l'article 1635 *bis* du code général des impôts, dont le présent article s'inspire largement.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES RECETTES D'IMMIGRATION DE L'OMI

(en euros)

Intitulé de la contribution	Base juridique	Taux 2002	Public concerné
<b>Redevances et contribution forfaitaire dues par les employeurs recourant à des travailleurs étrangers</b>			
<b>Travailleurs permanents</b>	Code travail articles : L.341-9, R.341-9, R.341-25 Art. 64 de la loi de finances 1975 (n° 74-1129 du 30/12/74)		
Remboursement forfaitaire	Arrêté 24/12/2001	160	Employeurs du commerce, de l'industrie et d'activités diverses utilisant de la main d'œuvre étrangère permanente et saisonnière
Contribution forfaitaire minorée		40	Laotiens, Cambodgiens, Vietnamiens, Libanais
Contribution forfaitaire normale			
Salaire < 1.525 euros	Décret n° 2001-891 du 28 septembre 2001	690	
Salaire > 1.525 euros	Décret n° 2001-891 du 28 septembre 2001	1.375	
<b>Travailleurs saisonniers</b>	Code travail articles : L.341-2, L.341-9, R.341-25		Employeurs de l'industrie et des exploitations agricoles utilisant de la main d'œuvre étrangère saisonnière
Industrie	Arrêté du 18/05/2001 (JO 31/05/2001)	380	
Agriculture			
Contrat < 2 mois	Arrêté du 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	140	
Contrat de 2 à 4 mois	Arrêté du 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	175	
Contrat de 4 à 6 mois	Arrêté du 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	305	
Contrat > 6 mois	Arrêté du 25/05/2001 (JO 31/05/2001)	430	
<b>Bénéficiaires d'autorisations provisoires de travail</b>	Code travail, articles L.341-9, R.341-7, R.341-25		Employeurs de certaines catégories de main d'œuvre étrangère bénéficiant d'autorisations provisoires de travail
Stagiaires professionnels, assistants de langue, professeurs	Arrêté 24/12/2001	55	
Autres		160	
<b>Immigration familiale</b>	Code travail, articles : L.341-9, R.341-9, R.341-25		
Familles introduites et régularisées	Arrêté 24/12/2001	265	Participation des familles aux frais d'introduction et d'admission au séjour au titre du regroupement familial
Familles réfugiées	Arrêté 24/12/2001	160	
<b>Autres étrangers</b>			
Étudiants, membres de famille de Français, autres, réfugiés	Arrêté du 17/03/1997 annulé par décision du Conseil d'État du 20/03/2000	0	La redevance de 350 francs demandée aux étudiants et celle de 1.050 francs aux autres étrangers a été annulée suite à cette décision.

<b>Renouvellement des titres de travail</b>	Art. L.341-8, D.341-1 et 2 du code du travail Art. 1635 <i>bis</i> code général des impôts		
Timbre OMI	Décret n° 2001-890 du 28/09/2001.	55	Le titulaire qui renouvelle un titre de séjour valant autorisation de travail
<b>Contribution spéciale versée par les employeurs de main-d'œuvre en situation irrégulière</b>	Art. L 341-7, R 341-33, 34 et 35 du code du travail	5.900 2.950 1.475	Les employeurs de main-d'œuvre en situation irrégulière.

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



**L'assiette** de la taxe proposée, définie par la lecture combinée des premier et dernier alinéas, serait la première délivrance d'un titre de séjour de longue durée pour les personnes relevant de la catégorie « autres étrangers » mentionnée plus haut. Sa définition exhaustive ne peut en effet être donnée qu'« en creux » : il s'agit des étrangers demandant un premier titre de séjour de plus de trois mois, pour des motifs autres que l'exercice d'une activité salariée (qui relèvent de l'article L. 341-2 du code du travail) ou le regroupement familial (cas visé au 1° de l'article 12 *bis* et au 5° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, l'article 29 de ladite ordonnance et l'article 16 du décret d'application n° 99-566 du 6 juillet 1999 relatif au regroupement familial des étrangers fixant les conditions particulières mises en oeuvre). Pour l'essentiel, ce seront donc – à l'exclusion des ressortissants de l'Espace économique européen et des ressortissants algériens –, les étudiants, les membres étrangers de la famille de Français, les visiteurs candidats au séjour de longue durée, les actifs non salariés et les bénéficiaires d'une première carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ».

Parmi les différentes autorisations de séjour existantes que sont le récépissé de demande ou de renouvellement de carte de séjour, l'autorisation provisoire de séjour, la carte de ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, le certificat de résidence de ressortissant algérien, la carte de séjour temporaire et la carte de résident, celles visées par le présent article sont les deux dernières citées. En application des articles 9 à 13 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, la carte de séjour temporaire est délivrée :

- aux étrangers venus en France, en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, ou pour y exercer, à titre temporaire, une activité professionnelle ;
- aux étrangers venus en France en raison de l'importance des liens familiaux qu'ils y ont noués ;
- aux étrangers ne remplissant pas les conditions pour obtenir une carte de résident (article 14 de ladite ordonnance) ;
- de plein droit aux étrangers âgés de seize à dix-huit ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée.

Sa durée de validité est comprise entre trois mois et un an (la carte d'un an étant la plus courante) ; elle est renouvelable. Quant à la carte de résident, en application des articles 9, 14 et 15 de l'ordonnance précitée, elle est délivrée :

- sous certaines conditions, à la personne qui séjourne régulièrement et de manière ininterrompue en France, depuis au moins trois ans et qui justifie de moyens d'existence stables et suffisants ;
- de plein droit à certaines personnes, sous réserve d'un séjour régulier au moment de la demande : les parents d'enfants français, le conjoint étranger d'un ressortissant français, les anciens combattants d'unités françaises ou alliées, les apatrides justifiant de trois années de résidence régulière en France, les étrangers non étudiants en situation régulière depuis plus de dix ans, les étrangers titulaires d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle sous certaines conditions ainsi que leurs ayants droits.

Toutefois, il est important de noter que **certains étrangers n'auraient pas à acquitter la taxe** en raison de leur état de santé ou de leur invalidité, ou en

considération de leur service dans des unités combattantes françaises ou alliées. Seraient également exonérés les étrangers ayant obtenu l'asile territorial, le statut d'apatride ou celui de réfugié, ainsi que leur conjoint et leurs enfants mineurs. Pour rendre cohérentes les exonérations de taxe entre première demande de carte d'un an et première demande de carte de résident, que le présent article n'entend pas distinguer, votre Rapporteur spécial propose un amendement tendant à inclure dans le champ des personnes exonérées celles visées, pour la carte d'un an, au 9° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance précitée (les étrangers titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %), puisque cette catégorie est explicitement exonérée, pour la carte de résident, au quatrième alinéa de l'article proposé (au titre du 4° de l'article 15 de ladite ordonnance).

Les prévisions de flux d'immigrants pour 2002 fournies à votre Rapporteur spécial indiquent qu'**environ 126.000 étrangers seraient concernés par la mesure, dont 51.000 étudiants.**

La taxe proposée consiste en un droit d'enregistrement dont un décret doit fixer le montant, dans la limite de **deux taux plafonds**, l'un de 70 euros applicable aux étudiants, et le second de 220 euros, applicable aux autres assujettis. L'estimation du produit de cette taxe s'élève à quelque 16 millions d'euros en année pleine, soit 35 % du budget prévisionnel pour 2003. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le présent projet prévoit d'allouer 170,7 millions d'euros au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, et 172 millions d'euros à la politique de l'asile *lato sensu*.

Sur l'opportunité d'une telle mesure, votre Rapporteur spécial estime qu'elle est de nature à rétablir une certaine équité entre les candidats à l'obtention d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident : il n'est pas normal que, depuis mars 2000, les employeurs de travailleurs étrangers et les familles bénéficiaires du regroupement familial soient les seuls à devoir acquitter une taxe ou une redevance, alors que d'autres catégories tout aussi solvables en seraient exemptées.

Quant aux taux proposés, il s'agit de plafonds, et il reviendra au règlement de fixer les montants dus à un niveau raisonnable par rapport à celui de l'ancienne « redevance », qui correspondait à 160 euros pour le taux plein, et 55 euros pour le taux réduit. On songe en particulier au cas des mineurs de seize à dix-huit ans résidant en France depuis au plus l'âge de dix ans sans pouvoir bénéficier du regroupement familial (catégorie visée au 2° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance précitée), qui, souhaitant travailler, demanderont un titre de séjour. Cependant, la délivrance du titre étant soumise à la production par le demandeur d'un contrat de travail, la question de la solvabilité semble résolue. Quoi qu'il en soit, même au taux maximum, le montant de la taxe ne saurait être qualifié d'excessif, et encore moins de désincitatif à la demande d'un titre de séjour de plus de trois mois. Cela est d'autant plus vrai que, d'une part, sauf cas particulier, les délivrances visées sont subordonnées à la possession par le demandeur de ressources suffisantes, et d'autre part, que cette taxe ne serait perçue qu'une seule fois pour un même demandeur, comme l'exposé des motifs du texte l'indique clairement. Votre Rapporteur spécial propose d'ailleurs un amendement afin de lever dans le texte même du premier alinéa de l'article 1635-0 *bis* toute ambiguïté sur ce point : il doit être certain, en

particulier, que le titulaire d'une carte de séjour temporaire ayant acquitté la taxe à l'occasion de la délivrance de celle-ci, et qui ferait la demande d'une première carte de résident, ne soit pas taxé une nouvelle fois. Le même amendement préconise, par souci de rigueur juridique, que la taxe soit perçue « à l'occasion de » la délivrance du titre, et non « préalablement » à celle-ci.

**Les modalités de recouvrement** de la taxe, visées au troisième alinéa, reprendraient celles en vigueur pour le droit d'enregistrement mentionné à l'article 1635 *bis* du code général des impôts : un timbre mobile d'un modèle spécial à l'OMI, qui serait disponible au guichet des préfectures ou auprès des services déconcentrés du Trésor. Afin de ne pas encombrer la partie législative du code général des impôts de dispositions ressortissant manifestement au domaine réglementaire, votre Rapporteur spécial propose d'amender le texte de cet alinéa en le simplifiant. D'une manière générale, il convient de simplifier autant que faire se peut notre législation, et de veiller au respect des articles 34 et 37 de la Constitution. Seraient en outre ainsi levées une ambiguïté de rédaction ainsi qu'une éventuelle difficulté d'application de la mesure : la modification des conditions de fabrication des timbres – comme par exemple leur mise en sous-traitance par l'administration – ne nécessite pas, et c'est heureux, l'autorisation du législateur.

Sous ces réserves, la mesure proposée apparaît donc aussi légitime que nécessaire. Elle doit d'ailleurs contribuer à permettre l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en France.

***b) L'instauration d'un « véritable service public de l'accueil »***

L'expression « véritable service public de l'accueil » est issue du dernier rapport annuel de l'instance consultative qu'est le Haut Conseil à l'intégration (HCI), publié en novembre 2001, qui formule des recommandations tendant à « *une refonte indispensable de l'accueil des primo-arrivants* », dont serait chargé un OMI rénové aux moyens accrus.

À l'heure actuelle, l'OMI fait passer à tous les migrants qui arrivent en France pour la première fois un examen médical. C'est à partir de cette visite médicale que se construit peu à peu un service public de l'accueil. Dans un premier temps, treize plates-formes d'accueil ont été mises en place dans les délégations régionales de l'OMI, et plus précisément dans les départements dans lesquels l'immigration légale est la plus importante : huit en région parisienne, les autres à Lyon, Marseille, Toulouse, Lille et Nancy. Dans ces plates-formes, différents services sont proposés, au moment de la visite médicale, aux personnes nouvellement arrivées dans un cadre familial (regroupement familial, familles de réfugiés, membres étrangers de famille de Français) : la présentation de la vie en France à partir d'un film réalisé à cet effet, un entretien avec un « auditeur social » pour déceler les éventuels problèmes rencontrés par la famille et, si nécessaire, un bilan linguistique et un entretien avec un assistant de service social spécialisé.

On peut raisonnablement estimer que la non-adoption de la taxe proposée mettrait en péril ce « premier étage » du service public de l'accueil, dont le HCI dresse d'ailleurs un bilan très positif. En effet, ce dispositif doit être complété et élargi par l'extension du public concerné et la systématisation et l'enrichissement des prestations proposées. Pour l'instant, la totalité du public visé n'est pas touché,

car les implantations géographiques de l'OMI ne couvrent pas la totalité du territoire. Le HCI estime qu'un cinquième seulement des primo-arrivants bénéficient de ces structures. Il s'agit donc de donner à l'établissement les moyens de rendre le même service d'accueil à davantage de nouveaux arrivants dans un cadre familial quel que soit leur lieu d'installation. Il est apparu également nécessaire de rendre systématique le bilan linguistique. De plus, les travailleurs ne bénéficient pas d'une prestation d'accueil. Une nouvelle forme d'accueil adaptée à leurs besoins (accès au droit du travail, à la formation...) doit être mise en place.

Au-delà, le HCI préconise même la transformation de l'OMI en « *une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale de l'accueil des personnes étrangères* », regroupant l'essentiel des activités conduites pour l'heure, en sus de l'OMI, par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), le service social d'aide aux émigrants (association reconnue d'utilité publique), l'Association de service social et familial aux migrants, diverses associations communautaires, mais aussi les services sociaux des Conseils généraux, les DDASS, les services locaux de la sécurité sociale ou de l'ANPE... Dans le même rapport, « [...] *le HCI souligne la nécessité de réfléchir, dans les plus brefs délais, aux modalités permettant d'assurer à [l'OMI] un financement propre. Le Conseil d'État a en effet estimé, par une décision en date du 20 mars 2000 [...] [suit le résumé de la décision]. Une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'institution d'une redevance à percevoir, dans des proportions raisonnables, en contrepartie du service que constituerait la prestation d'accueil prise dans son ensemble* ».

C'est dans une visée plus pragmatique, et sans attendre l'élargissement à venir des missions de l'OMI mais pour le rendre possible, que le présent article prévoit le rétablissement rapide des finances de l'OMI, en y pourvoyant de façon pérenne et logique.

\*

\* \*

La Commission a tout d'abord *adopté* un amendement (n° 161) de votre Rapporteur spécial, visant à préciser au premier alinéa de cet article que la taxe n'est perçue qu'une seule fois et que son versement conditionne la délivrance du titre de séjour.

La Commission a ensuite examiné un amendement (n° 162) de M. Michel Bouvard tendant à fixer des montants minima pour la perception de la taxe proposée, **son auteur** ayant indiqué que si l'on pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer le taux d'un impôt, il convenait cependant d'encadrer ce pouvoir en fixant dans la loi des montants planchers.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a également jugé qu'il n'était pas cohérent de ne fixer dans la loi qu'un montant maximum de perception, et que le législateur devait au contraire établir les limites dans lesquelles la modulation sera possible.

**M. Michel Bouvard** a proposé des limites inférieures faisant référence aux anciens montants. L'amendement a alors été *adopté*.

La Commission a enfin *adopté* deux amendements de votre Rapporteur spécial, l'un (**n° 163**) supprimant une référence relevant du pouvoir réglementaire, l'autre (**n° 164**) rectifiant la symétrie des exonérations prévue pour les deux types de titres de séjour existants.

Elle a ensuite *adopté* cet article, *ainsi modifié*.

## OBSERVATION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan, constatant que le taux de réponses parvenues au Rapporteur spécial dans les délais prévus par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est de 30 % environ, tient à souligner qu'une telle situation ne saurait se reproduire à l'avenir. Elle souhaite donc que le ministre assure qu'un suivi spécifique et systématique des questionnaires sera mis en place dès 2003, afin que soit garantie la nécessaire information du Parlement.

---

N° 0256-04 .- Rapport de Mme Marie-Anne Montchamp sur le projet de loi de finances pour 2003 – (affaires sociales, travail, et solidarité : solidarité)