



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 1^{ère} partie

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ :

SOLIDARITÉ

Rapporteur spécial : Mme Marie-Anne MONTCHAMP

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 9 |
| CHAPITRE PREMIER : LA GESTION DES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2001 ET 2002 | 13 |
| I.- LA GESTION DE 2001 COMPORTE DES REPORTS CRITIQUABLES | 13 |
| A.- DES OUVERTURES DE 3,3 % ET PEU D'ANNULATIONS | 13 |
| B.- L'EXECUTION PAR AGREGAT MONTRE UNE RELATIVE STABILITE..... | 16 |
| II.- DES À-COUPS DANS LE DEBUT DE L'EXECUTION 2002 | 17 |
| A.- UN EXERCICE MARQUE PAR LES ECHEANCES ELECTORALES..... | 17 |
| B.- LE NOUVEAU GOUVERNEMENT A EU LE COURAGE DE RENDRE LEUR SINCERITE AUX BUDGETS SOCIAUX | 18 |
| CHAPITRE II : LA CONSOLIDATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL | 20 |
| I.- L'AMELIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES AGEES | 20 |
| A.- LE TRES FORT DYNAMISME DE L'ALLOCATION PERSONNALISEE D'AUTONOMIE PESE SUR LES DEPARTEMENTS..... | 20 |
| 1.- Les demandes ont afflué plus vite que prévu..... | 20 |
| 2.- Les hypothèses financières seraient respectées en 2002 | 21 |
| B.- RALENTIE EN 2002, LA COORDINATION GERONTOLOGIQUE SERA RELANCEE EN 2003 | 21 |
| 1.- Les crédits d'action sociale financent des instances de concertation et des manifestations spécifiques..... | 22 |
| <i>a) Les instances de concertation poursuivent leur mission à l'échelle nationale et locale</i> | 22 |
| <i>b) Les autres crédits d'action sociale financent l'information et la prévention</i> | 22 |
| 2.- Le déploiement des centres locaux d'information et de coordination sera amplifié en 2003 | 23 |
| C.- LA RECONDUCTION DES AUTRES ACTIONS D'AIDE SOCIALE..... | 24 |
| 1.- Le maintien des avantages de base non contributifs..... | 24 |

| | |
|---|----|
| a) <i>Le changement de nomenclature est sans incidence sur les allocations simple et différentielle</i> | 24 |
| b) <i>L'allocation supplémentaire suit une baisse programmée</i> | 25 |
| 2.– L'absence de redécoupage des crédits d'aide sociale souligne les problèmes de périmètre des nouveaux agrégats | 26 |
| 3.– Des dépenses fiscales en progression | 27 |
| 4.– La mobilisation contre la maladie d'Alzheimer | 27 |
| D.– LES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT SOCIAL SONT SOUS-CONSOMMEES | 28 |
| 1.– Les établissements sociaux et médico-sociaux doivent poursuivre la réforme de leur tarification | 28 |
| 2.– Les unités et centres de soins de longue durée s'alignent sur la nouvelle tarification | 30 |
| 3.– La transformation juridique des hospices est quasiment achevée | 30 |
| 4.– La consommation des subventions d'investissement manque de transparence | 31 |
| II.– LES DROITS DES FEMMES PORTES PAR UN MINISTERE SPECIFIQUE | 32 |
| A.– LES INDICATEURS RELATIFS A L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES NE FONT APPARAITRE QU'UNE TRES LENTE AMELIORATION DE LA SITUATION | 32 |
| 1.– La parité dans la loi n'a encore été que peu traduite dans les faits | 32 |
| 2.– La persistance des inégalités d'accès à l'emploi et de vie professionnelle contrebattue par la loi et la négociation | 33 |
| 3.– L'accès aux droits a connu des avancées législatives | 34 |
| B. LES CREDITS CONCOURANT AUX ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES SONT EN HAUSSE | 34 |
| III.– LE DEVOIR DE SOLIDARITE VIS-A-VIS DES RAPATRIES | 35 |
| IV.– LA POLITIQUE DE L'ECONOMIE SOCIALE RETROUVE UNE PLUS JUSTE DIMENSION | 36 |
| V.– L'AJUSTEMENT DU SOUTIEN A LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER | 36 |
| A.– RECONDUCTION A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON | 37 |
| B.– LA SUBVENTION A MAYOTTE DEVIENT RESIDUELLE | 37 |
| C.– LES ENGAGEMENTS POUR LES AUTRES TERRITOIRES SONT TENUS | 37 |
| CHAPITRE III : UN IMPORTANT EFFORT EN MATIERE D'INTEGRATION ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION | 39 |
| I.– L'INSERTION EST UNE PERSPECTIVE PREFERABLE A L'ASSISTANCE | 39 |
| A.– LA DIMINUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES SE RALENTIT | 39 |
| B.– LE COUT POUR LES FINANCES PUBLIQUES REPART A LA HAUSSE | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 1.– L'État a apuré les dettes accumulées | 40 |
| 2.– Les départements sont responsables d'une insertion aux résultats mitigés | 41 |
| a) <i>Les crédits d'insertion sont inégalement consommés</i> | 41 |
| b) <i>Le cas particulier des départements d'outre-mer</i> | 42 |
| II.– L'EFFORT EN FAVEUR DES POPULATIONS PRECAIRES EST UN DEVOIR | 42 |
| A.– UN EFFORT BUDGETAIRE IMPORTANT POUR TOUTES LES FORMES D'HEBERGEMENT ET D'ACCUEIL | 42 |
| 1.– Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale doivent aussi prendre en charge certains étrangers | 43 |
| a) <i>Des moyens en constante augmentation</i> | 43 |
| b) <i>La sociologie des personnes hébergées en déficit d'évaluation</i> | 44 |
| 2.– Le dispositif national d'accueil doit faire face à de fortes contraintes . | 45 |
| a) <i>Le nombre de réfugiés s'accroît...</i> | 45 |
| b) <i>... plus vite que les capacités d'accueil spécifiques</i> | 46 |
| B.– LES AUTRES DEPENSES D'ACTION SOCIALE SONT MARQUEES PAR LA RESORPTION DES DETTES ACCUMULEES | 48 |
| 1.– Les dépenses déconcentrées recouvrent de nombreux dispositifs.... | 48 |
| 2.– Le nouveau Gouvernement a apuré les dettes relatives à l'aide médicale | 49 |
| a) <i>L'aide médicale gérée par l'assurance maladie</i> | 49 |
| b) <i>L'aide médicale par décision du ministre</i> | 50 |
| c) <i>Les évacuations sanitaires de Mayotte vers la Réunion</i> | 50 |
| d) <i>Les dettes sont enfin résorbées</i> | 50 |
| e) <i>L'évolution des crédits demeurera dynamique en 2003</i> | 51 |
| III.– LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS EST CONFORTEE | |
| A.– LE MINISTERE STABILISE SES INTERVENTIONS | |
| B.– LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS VOIT SON ROLE ELARGI | |
| C.– L'EVOLUTION DES MISSIONS DE L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUPPOSE LA CONSOLIDATION DE SES RESSOURCES | |
| D.– UN DEBUT DE RATIONALISATION BIENVENU PARMIS LES AUTRES ORGANISMES ASSOCIES A LA POLITIQUE D'INTEGRATION | |
| 1.– Le Haut Conseil à l'intégration peut fonctionner de nouveau | |
| 2.– La suppression du Conseil national pour l'intégration des personnes immigrées | |
| 3.– La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées pilote la rénovation des foyers | |

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

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

CHAPITRE IV : DES MOYENS EN PROGRESSION POUR LA GESTION DES SERVICES COMMUNS DE LA SANTE ET DE LA SOLIDARITE

I.— LA BAISSSE RELATIVE DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EST COMPENSEE PAR L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

A.— DES MESURES STATUTAIRES SATISFAISANTES

B.— LES SERVICES DECONCENTRES PREPARENT UNE REGIONALISATION CROISSANTE

II.— UNE FORTE PROGRESSION DES MOYENS DE FORMATION

A.— LES DEPENSES DE FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX AUGMENTENT DE 12,3 %

B.— L'ELARGISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DES BOURSES D'ENSEIGNEMENT AUX PROFESSIONS SOCIALES

C.— UN IMPORTANT EFFORT POUR LA FORMATION DES SERVICES DES MINISTERES SOCIAUX

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

2.— Davantage de formation continue pour les agents

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

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

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 %

2.— Les actions de communication connaissent une exécution budgétaire critiquable

3.— Des projets informatiques ambitieux

a) *L'augmentation de 4 % des services votés*

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

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

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

b) *La revalorisation des crédits de recherche*

B.— L'INDISPENSABLE AMELIORATION DES MOYENS D'EQUIPEMENT

1.— La poursuite du grand chantier de l'administration centrale

2.– Davantage de moyens d'engagement pour les services déconcentrés

3.– Le contrôle des opérations d'équipement est assuré

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

V.– UNE ATTENTION ACCRUE PORTEE A LA COOPERATION INTERNATIONALE

EXAMEN EN COMMISSION

Article 69 : *Instauration d'une taxe au profit de l'Office des migrations internationales*

OBSERVATION

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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.

INTRODUCTION

Alors que la Cour des comptes range, dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour l'année 2001*, les ministères gestionnaires des politiques de santé et de solidarité parmi ceux qui ont fait l'effort de mettre en place une stratégie pour préparer la pleine entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001, votre Rapporteur spécial se permet de s'interroger sur la réalité de ces louables intentions dans la présentation du présent projet de loi concernant les crédits de la solidarité.

– *Un louable travail sur la prochaine application de la loi organique...*

Les ministères « sociaux » que sont désormais le ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, et le ministère des affaires, sociales, du travail et de la solidarité, se sont engagés dès la promulgation de la nouvelle loi organique dans une réflexion approfondie sur les changements qu'elle allait nécessiter, prolongeant le travail déjà accompli en termes d'enrichissement des documents budgétaires.

Ainsi, ces ministères se sont dotés d'une stratégie, confirmée par les nouveaux ministres, consistant à rédiger d'ici la mi-2003 les « projets de performance », futures annexes au projet de loi de finances décrivant les objectifs et les résultats de chaque programme. Un comité de planification stratégique, commun aux deux ministères, réunit à cet effet, tous les trimestres, sous la présidence des directeurs de cabinet, l'ensemble des directeurs d'administration centrale. Trois missions et treize programmes avaient été identifiés par le précédent Gouvernement ; ce découpage est en cours de réexamen, et des réflexions sont menées notamment sur la création d'une mission interministérielle, et sur l'imbrication des financements entre l'État et la sécurité sociale. Enfin, le secrétariat du comité de planification stratégique a défini une méthodologie de rédaction des projets de performance qui va jusqu'à explorer les apports possibles des expériences étrangères.

– *...que certains aspects du budget pour 2003 semblent contredire.*

Divers exemples laissent à penser que le nouveau ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées a cherché à rendre visible en termes budgétaires son statut de ministère de plein exercice aux compétences élargies, au détriment du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, mais surtout au risque de nuire à la cohérence de la nomenclature budgétaire. Les évolutions sont contrastées à cet égard :

- le regroupement de crédits correspondant à certaines politiques sur des chapitres distincts (personnes âgées, personnes handicapées, famille et enfance...) est bienvenu ;
- mais le redécoupage des agrégats par la création d'un nouvel agrégat 25, « *famille et personnes handicapées* », marque une volonté évidente de distinguer ces politiques des autres politiques sociales maintenues au sein de l'agrégat 23 « *développement social* » qui ne relèvent pas du même ministre ;

- le « gonflement » des crédits des ministères du pôle « santé » au détriment du pôle « solidarité » s'effectue par le rattachement des fonds destinés à la couverture maladie universelle à la santé, alors qu'au sein du même chapitre, l'aide médicale demeure du ressort de la solidarité, ou encore par le rattachement des crédits de tutelle et de curatelle à la composante « famille et enfance » ;
- les crédits de personnel demeurent au sein d'un unique « agrégat support » ;
- enfin, la réduction sensible d'une année sur l'autre du contenu en informations du compte rendu de gestion budgétaire est regrettable, tout comme **l'absence totale d'indicateurs de résultat pour les agrégats d'intervention** et la contradiction entre indicateurs chiffrés d'une année sur l'autre pour l'agrégat support.

Ces remarques étant faites, l'évolution des crédits de la solidarité peut être retracée comme suit, compte tenu des mouvements de périmètre et des ouvertures de crédits en gestion :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)

| | LFI 2002 à périmètre 2003 | LFR 2002 | PLF 2003 | Évolution PLF 2003/ LFR 2002 |
|--|---------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------------|
| Développement social | 308,78 | 308,78 | 309,71 | + 0,3 % |
| Intégration et lutte contre les exclusions | 5.473,45 | 6.677,65 | 5.749,79 | - 13,9 % |
| Gestion des politiques de santé et de solidarité | 982,4 | 990,4 | 1.008,65 | + 1,84 % |
| Total | 6.764,63 | 7.976,83 | 7.068,15 | - 11,39 % (1) |

(1) la comparaison avec la loi de finances initiale pour 2002 fait apparaître une hausse : + 4,49 %.

Source : projet de loi de finances

Ce tableau appelle d'importantes précisions :

- des ouvertures de crédits de grande ampleur ont dû être effectuées en loi de finances rectificative pour 2002 ⁽¹⁾, en raison de dettes sociales accumulées au cours de la précédente législature, ou de prévisions insuffisantes : 700 millions d'euros au titre du RMI, 445 millions d'euros au titre de l'aide médicale d'État, 40 millions d'euros au titre de l'accueil des demandeurs d'asile, et 8 millions d'euros de frais de justice, soit 1,185 milliard d'euros supplémentaires au sein de l'agrégat « *intégration et lutte contre les exclusions* » ;
- environ 15 millions d'euros seraient gelés pour l'exercice 2002 et 80 millions d'euros reportés sur l'exercice 2003.

À structure 2003, les crédits de la solidarité seront en hausse de 4,49 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, et en baisse de 11,39 % par rapport à la loi de finances rectificative. Les autorisations de programme passeront de 50 millions d'euros à 60,83 millions d'euros (+ 25,7 %).

⁽¹⁾ loi n° 2002-1050 du 6 août 2002.

Tout en reconnaissant, à la décharge du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, qu'il a dû se mettre en place très rapidement, alors même que les nouvelles équipes prenaient la mesure de l'ampleur de la tâche qui leur incombait pour solder les comptes de la gestion précédente, votre Rapporteur spécial souhaite que des efforts substantiels soient accomplis dans un proche avenir :

– en matière d'évaluation des politiques sociales, laquelle fait cruellement défaut dans le pilotage des dispositifs et dans l'établissement des prévisions de dépenses des prestations très dynamiques que sont le RMI ou l'aide médicale ;

– en matière de contrôle de l'accès aux prestations d'aide sociale ou d'action sociale, afin de donner tout son sens au vote des crédits par le Parlement, qui ne doit pas dériver vers des objectifs de dépenses qui seraient systématiquement dépassés, à l'instar de l'évolution des lois de financement de la sécurité sociale.

Les récentes annonces gouvernementales sur de tels objectifs, concernant notamment l'allocation personnalisée d'autonomie ou le RMI, semblent de très bon augure à votre Rapporteur spécial ; l'augmentation sensible des crédits de la solidarité en 2003 dans un contexte budgétaire pourtant contraint démontre d'ailleurs une louable volonté de sincérité budgétaire.

Les principales tendances des crédits de la solidarité pour 2003

Le présent projet de loi opère un redécoupage des agrégats budgétaires pour prendre en compte la création du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, à côté du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Au sein de la section budgétaire commune à ces deux ministères, les crédits de la solidarité et des services communs des ministères sociaux demeurent regroupés en trois agrégats.

À structure 2003, les crédits du pôle « solidarité » progressent de 4,49 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ; ils s'inscrivent en baisse de 11,39 % par rapport à la loi de finances rectificative qui a ouvert 1,193 milliard d'euros pour résorber les insuffisances constatées à l'issue de la gestion précédente. Ce total de 7,068 milliards d'euros se répartit comme suit :

- les crédits en faveur du développement social, dont les dépenses pour les personnes âgées, s'élèvent à 310 millions d'euros, en hausse de 0,3 % ;
- les actions d'intégration et de lutte contre les exclusions représentent 5,75 milliards d'euros (+ 5 %), dont 78 % au titre du RMI ;
- les moyens consacrés à la gestion des politiques de santé et de solidarité se montent à 1,01 milliard d'euros, dont 75 % de rémunérations et pensions. Le total des emplois budgétaires s'établit à 15.045, en baisse de 75 unités (– 0,5 %).

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2001 ET 2002

I.- LA GESTION DE 2001 COMPORTE DES REPORTS CRITIQUABLES

A.- DES OUVERTURES DE 3,3 % ET PEU D'ANNULATIONS

MESURES POSITIVES INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2001

(en millions d'euros)

| Crédits ouverts en loi de finances initiale | | 6.520 |
|---|--|---------|
| Imputation | Objet | Montant |
| <i>Loi de finances rectificative (loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001)</i> | | |
| 34-98 | Plan « biotox » | 4,57 |
| | Campagnes de communication | 2,85 |
| 37-91 | Frais de justice : ajustement aux besoins | 9,45 |
| 42-01 | Action internationale en faveur de la lutte contre le VIH/Sida | 6,1 |
| | Augmentation de la contribution au Bureau international du travail | 0,23 |
| 46-32 | Ajustement aux besoins relatifs au plan « harkis » | 3,05 |
| 57-93 | Rattachement du produit de cessions immobilières | 0,87 |
| <i>Répartitions</i> | | |
| 34-94 | Fonds social européen | 0,04 |
| 34-98 | | 0,05 |
| 43-02 | | 0,29 |
| 46-81 | | 9,09 |
| 31-96 | | 1,08 |
| 34-98 | Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie | 0,05 |
| 33-92 | Revalorisation des prestations d'action sociale | 0,05 |
| | Revalorisation du taux de l'allocation aux adultes handicapés | 0,01 |
| | Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées | 0,18 |
| 34-98 | Fonds pour la réforme de l'État | 0,32 |
| 57-93 | Recherche | 0,01 |
| 57-93 | Accessibilité aux bâtiments | 0,06 |
| <i>Dépenses accidentelles</i> | | |
| 37-12 | Remboursement des dépenses de personnel | 1,98 |
| <i>Transferts</i> | | |
| 31-41 | Emplois transférés | 2,73 |
| 31-42 | | 1,04 |
| 33-90 | | 0,05 |
| 33-91 | | 0,02 |
| 31-41 | Coopération technique et aide au développement | 0,07 |
| 33-90 | | 0,01 |
| 33-91 | | ε |
| 31-41 | Financement d'indemnités de cabinet | 0,14 |
| 33-92 | Fais de restauration des personnels du cabinet de l'économie solidaire | 0,02 |
| <i>Reports</i> | | |
| 34-94 | État H | 4,36 |
| 34-98 | | 35,87 |
| 37-01 | | 1,86 |
| 37-12 | | 0,41 |
| 42-01 | | 0,13 |
| 46-32 | | 18,63 |
| 33-92 | Dépenses effectivement engagées mais non ordonnancées | 0,13 |
| 42-01 | | 1,97 |
| 43-02 | | 1,27 |
| 43-33 | | 0,19 |
| 46-81 | | 7,14 |
| 46-83 | | ε |
| 57-93 | | 23,15 |
| 66-20 | Report de crédits de paiement de 2000 | 58,83 |
| <i>Fonds de concours (y compris reports de l'exercice précédent)</i> | | |
| 31-41 | Rattachement à divers fonds de concours | 0,4 |
| 31-42 | | 0,07 |
| 31-96 | | 0,05 |
| 33-91 | | 0,02 |
| 33-92 | | 0,09 |
| 34-94 | | 0,03 |
| 34-98 | | 10,27 |
| 43-02 | | 0,22 |
| 46-81 | | 10,82 |

| | |
|--------------|---------------|
| Total | 220,32 |
|--------------|---------------|

Source : rapport du contrôleur financier.

Votre Rapporteur spécial note que le total des reports s'établit à 154 millions d'euros. Parmi les reports les plus importants, ceux concernant des crédits de paiement sont moins critiquables que les 35,87 millions d'euros imputés sur le chapitre 34-98. Ils concernent en majorité les dépenses de communication, ligne systématiquement abondée en gestion, et portant des reports tout aussi systématiques. **Outre les difficultés de gestion que représente cette pratique, votre Rapporteur spécial estime qu'elle relève d'une certaine forme d'insincérité budgétaire.**

Dans le même ordre d'idées, les frais de justice et de réparation civile font l'objet d'une sous-dotation manifeste en loi de finances initiale, les ouvertures en gestion représentant, en 2001, 5,6 fois la dotation initiale ! L'argument tiré du caractère évaluatif de ces crédits ne paraît pas suffisant au regard des écarts constatés.

MESURES NEGATIVES INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2001

(en millions d'euros)

| Crédits ouverts en loi de finances initiale | | 6.520 |
|---|--|---|
| Imputation | Objet | Montant |
| <i>Répartitions</i> | | |
| 37-01 | Service national des objecteurs de conscience | - 2,1 |
| <i>Annulations</i> | | |
| 31-41 | Gage de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 | - 0,89 |
| 37-01 | | - 0,76 |
| <i>Annulation de fonds de concours</i> | | |
| 46-33 | Régularisation d'une erreur de rattachement | ε |
| <i>Transferts</i> | | |
| 31-41 | Rémunération de 61 attachés de l'Insee mis à disposition | - 1,73 |
| 31-42 | | - 0,16 |
| 33-90 | | - 0,19 |
| 33-91 | | - 0,08 |
| 37-01 | | Locations de surfaces nouvelles, fonctionnement des cabinets, plan Vigipirate |
| 46-81 | Opération « ville vie vacances » | - 2,13 |
| 57-93 | Participation au financement de travaux dans des cités et restaurants administratifs | - 0,77 |
| 66-20 | Financement des aires d'accueil pour les gens du voyage | - 2,9 |
| Total | | - 18,38 |

Source : rapport du contrôleur financier.

Votre Rapporteur spécial précise qu'en autorisations de programme, les annulations ont été les suivantes :

- 10,67 millions d'euros sur le chapitre 66-20, comme « gage » de la loi de finances rectificative pour 2001 ;

- 3,25 millions d'euros sur le chapitre 57-93, et - 219.000 euros sur le chapitre 66-20, au titre de l'apurement des autorisations de programme dites « dormantes ».

S'y ajoutent les transferts d'autorisations de programme suivants :

- 10,67 millions d'euros sur le chapitre 66-20 pour le financement d'aires d'accueil pour les gens du voyage ;

- 0,77 million d'euros sur le chapitre 57-93 pour le financement de bâtiments administratifs.

Au total, les autorisations de programme annulées sur le chapitre 66-20 – *subventions d'équipement social* ou transférées à partir de celui-ci se montent à 21,56 millions d'euros, soit 39 % de la dotation initiale.

S'agissant du **taux de consommation des crédits** en dépenses ordinaires, trois chapitres méritent une mention :

– le 37-01 – *Service national des objecteurs de conscience*, il est vrai dans le contexte de sa disparition, avec 75,38 % de crédits consommés ;

– le 42-01 – *Coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité*, avec un taux de 52,33 % ;

– le 46-32 – *Actions en faveur des rapatriés*, avec un taux de 56,36 %, en raison de reports très importants sur ce chapitre.

En dépit d'annulations importantes, le taux de consommation des crédits de paiement du chapitre 66-20 ne s'établit qu'à 45,57 %.

B.– L'EXECUTION PAR AGREGAT MONTRE UNE RELATIVE STABILITE

Le retraitement des agrégats permet de retracer, à périmètre 2003, les crédits commentés dans le présent rapport :

– en retranchant de l'agrégat 23, pour 2001 et 2002, les crédits de la section II « *santé et solidarité* » du ministère de l'emploi et de la solidarité qui correspondent aux dépenses en faveur de la famille et des personnes handicapées. Ces dépenses seront regroupées en 2003 au sein d'un agrégat 25 spécifique ;

– en retranchant de l'agrégat 24 la contribution de l'État au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « DÉVELOPPEMENT SOCIAL » EN 2001

(en millions d'euros)

| Composantes de l'agrégat | LFI | Exécution |
|--|------------|------------|
| Personnes âgées | 27 | 31 |
| Moyens généraux du développement social | 266 | 260 |
| <i>dont : travail social</i> | 113 | 113 |
| <i>économie solidaire</i> | 9 | 9 |
| <i>allocation/action sociale</i> | 106 | 100 |
| <i>interventions en faveur du droit des femmes</i> | 16 | 16 |
| <i>objecteurs de conscience</i> | 7 | 4 |
| <i>rapatriés</i> | 15 | 18 |
| Total | 293 | 291 |

Source : compte rendu de gestion budgétaire

Votre Rapporteur spécial signale qu'une exécution proche de la dotation initiale ne signifie pas forcément que le taux de consommation soit de l'ordre de 100 %. Par exemple, les actions en faveur des rapatriés peuvent laisser apparaître une consommation très dynamique dans le tableau ci-dessus ; mais compte tenu des reports existants, le chapitre correspondant affiche l'un des plus faibles taux de consommation du budget de la solidarité.

EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS » EN
2001

(en millions d'euros)

| Composantes de l'agrégat | LFI | Exécution |
|---|--------------|--------------|
| Revenus de compensation | 4.513 | 4.479 |
| <i>dont : RMI</i> | <i>4.513</i> | <i>4.436</i> |
| <i>Revenu de solidarité dans les DOM</i> | | <i>43</i> |
| Accompagnement social (emploi et hébergement) | 617 | 647 |
| Population et migrations | 358 | 303 |
| <i>dont : fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles</i> | <i>171</i> | <i>170</i> |
| Total | 5.488 | 5.429 |
| <i>dont : rattachement de fonds de concours</i> | <i>14</i> | <i>3</i> |

Sources : compte rendu de gestion budgétaire et rapport du contrôleur financier.

Avec 82 % des crédits, la dotation du RMI en métropole et outre-mer est à elle seule responsable du dynamisme de l'agrégat. 2001 représente le dernier exercice en date durant lequel les dépenses ont diminué sur ce poste, signe tangible de la corrélation entre la conjoncture économique et la reprise de l'emploi ; toutefois, cet effet ne touche qu'une faible frange des allocataires.

EXÉCUTION DE L'AGREGAT « GESTION DES POLITIQUES DE SANTÉ ET DE SOLIDARITÉ » EN
2001

(en millions d'euros)

| Composantes | LFI | Exécution |
|---|------------|------------|
| Pilotage des politiques de santé et de solidarité | 17 | 14 |
| Fonctions transversales | 722 | 735 |
| <i>dont : matériel et fonctionnement</i> | <i>195</i> | <i>215</i> |
| <i>rémunérations</i> | <i>527</i> | <i>520</i> |
| Total | 739 | 749 |

Source : compte rendu de gestion budgétaire.

C'est au sein de cet agrégat que se trouvent les trois chapitres ayant connu des dépassements en exécution. Outre les frais de justice et de réparation civile évoqués plus haut, il s'agit des chapitres 33-90 et 33-91, qui regroupent les cotisations sociales de l'État et les prestations sociales versées à ses agents.

II.- DES À-COUPS DANS LE DEBUT DE L'EXECUTION 2002

A.- UN EXERCICE MARQUE PAR LES ECHEANCES ELECTORALES

Les échéances électorales qui ont jalonné l'exécution de l'exercice 2002 ont indéniablement compliqué la tâche des gestionnaires, qui par ailleurs doivent faire face, au dernier trimestre, à une situation assez contrainte. Celle-ci provient, pour une large part, de l'héritage laissé par le gouvernement précédent ; en effet, de très importantes « dette sociales » ont dû être apurées en loi de finances rectificative pour 2002.

Les directives de gestion se sont succédé ainsi :

– par lettre du 25 février 2002, la secrétaire d’État au budget a fait part aux membres du Gouvernement de la mise en place d’un dispositif de régulation républicaine portant sur les crédits disponibles des titres III et IV, ainsi que sur les autorisations de programme des titres V et VI ;

– alors que cette procédure devait prendre fin le 31 juillet, elle a été prorogée par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire par lettre du 1^{er} août ;

– elle a pris fin le 12 août avec la lettre conjointe du ministre de l’Économie, des finances et de l’industrie et du ministre délégué au budget. Toutefois, cette lettre a chiffré, par chapitre budgétaire, des « mises en réserve » assorties de la fixation d’objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003, afin de tenir les engagements pris en matière de déficits publics.

Les prévisions de gels et de reports s’établissent donc comme suit :

RÉGULATION BUDGÉTAIRE PRÉVISIONNELLE POUR 2002

(en millions d’euros)

| Nomenclature | | LFI AP | LFI DO/CP | Gel AP | Gel DO/CP | Reports vers 2003 (1) |
|--------------|--|--------------|-----------------|----------|-----------|-----------------------|
| 34-94 | Études et statistiques générales | | 9,23 | | | 6 |
| 34-98 | Moyens de fonctionnement des services | | 184,37 | | | 3 |
| 42-01 | Coopération internationale du ministère | | 6,35 | | | 3 |
| 43-02 | Interventions en faveur des droits des femmes | | 17,6 | | 3 | 2 |
| 46-32 | Actions en faveur des rapatriés | | 14,8 | | 7 | 4 |
| 46-81 | Action sociale de lutte contre l’exclusion | | 949,81 | | | 12 |
| 47-23 | Subventions à divers régimes de protection sociale | | 39,38 | | 5 | |
| 57-93 | Équipements, études et recherche | 16,16 | 9,15 | 2 | 2 | 16 |
| 66-20 | Subventions d’équipement social | 45,93 | 20,17 | | | 50 |
| Total | | 62,09 | 1.250,86 | 2 | 17 | 96 |

(1) hors crédits gelés.

Source : ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire

Il faut cependant préciser que des arbitrages intervenant avant la fin de l’année, notamment dans la perspective d’une loi de finances rectificative, peuvent modifier ce tableau.

B.– LE NOUVEAU GOUVERNEMENT A EU LE COURAGE DE RENDRE LEUR SINCERITE AUX BUDGETS SOCIAUX

C’est un total de 1.628 millions d’euros de crédits qu’a ouverts la loi de finances rectificative précitée du 6 août 2002 pour apurer la quasi-totalité des « dettes sociales » héritées de la gestion précédente – pourtant marquée par une conjoncture qui rendait la persistance de tels retards de paiement particulièrement critiquable. Il s’agit, pour le « pôle solidarité », des dettes accumulées au titre du RMI et de l’aide médicale d’État, auxquelles s’ajoutent un ajustement aux besoins en matière d’accueil des demandeurs d’asile, ainsi que le « traditionnel » ajustement des frais de justice.

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

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

(en millions d’euros)

| | | Avant LFR | Apurement LFR | Après LFR |
|--------------|----------------------------|---------------|---------------|-------------|
| 46-82-20 | Aide médicale d'État | 248,25 | 248,25 | 0 |
| 46-83-20 | Revenu minimum d'insertion | 464,31 | 464,31 | 0 |
| 46-83-90 | Convention franco-suisse | 4,57 | 0 | 4,57 |
| Total | | 717,13 | 712,56 | 4,57 |

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

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

Le tableau suivant donne la liste des ouvertures totales de crédits intervenues en loi de finances rectificative :

**OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE
SUR LE BUDGET DE LA SOLIDARITE**

(en millions d'euros)

| | | |
|--------------|---|--------------|
| 37-91 | Frais de justice et réparations civiles | 8 |
| 46-81 | Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration | 40 |
| 46-82-20 | Aide médicale d'État | 445 |
| 46-83-20 | Revenu minimum d'insertion | 700 |
| Total | | 1.193 |

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

Ces sommes considérables montrent l'ampleur de l'effort que représentait le rétablissement de la sincérité budgétaire. Elles démontrent également la difficulté des pouvoirs publics à contrôler le dynamisme de ces prestations, même si le Gouvernement entend s'y employer dès 2003.

Hormis les mouvements opérés en loi de finances rectificative, sont intervenus :

- des reports de 191 millions d'euros, dont 45 millions d'euros en moyens de fonctionnement et de communication du ministère, et 55,7 millions d'euros de crédits de paiement sur le chapitre 66-20 ;

- un transfert négatif de 185,7 millions d'euros sur le chapitre 32-97 vers les charges communes, au titre de la participation aux charges de pensions ;

- des arrêtés de répartition pour un montant cumulé de 56.000 euros, comprenant notamment une répartition négative de 410.000 euros au titre du service national des objecteurs de conscience ;

- des prévisions de rattachements de fonds de concours, et notamment 2,7 millions d'euros de cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés pour des actions en faveur des demandeurs d'asile, 19,82 millions d'euros versés par l'Office des migrations internationales aux mêmes fins, et 12,2 millions d'euros de participation du Fonds social européen pour le financement de mesures d'accompagnement social et d'insertion.

CHAPITRE II

LA CONSOLIDATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

I.- L'AMELIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES AGEES

Bien que les crédits de la solidarité ne contribuent pas à un dispositif qui relève pour l'essentiel des départements, votre Rapporteur spécial ne pouvait passer sous silence la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), mise en place au 1^{er} janvier 2002. Même si le dynamisme de la prestation est très nettement supérieur aux estimations prévisionnelles – un point qui mérite réflexion –, il faut saluer ce grand progrès dans la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Les interventions de l'État proprement dites ressortissent à la coordination, et les dépenses fiscales en faveur des personnes âgées représentent 263 millions d'euros.

A.- LE TRES FORT DYNAMISME DE L'ALLOCATION PERSONNALISEE D'AUTONOMIE PESE SUR LES DEPARTEMENTS

1.- Les demandes ont afflué plus vite que prévu

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

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

Au 30 juin 2002, le nombre total de bénéficiaires, estimé à partir des réponses fournies par 88 départements, est d'environ 299.000, dont 112.000 dans des établissements où l'allocation est versée, à titre expérimental, sous forme d'une dotation globale afférente à la dépendance. Le nombre total de bénéficiaires n'était encore que de 131.000 personnes au 31 mars 2002, ce qui témoigne de la montée en charge vigoureuse du dispositif. On estime à 683.000 le nombre de dossiers de demande déposés. Toutefois, le rythme de dépôt des demandes diminue au fil des mois (– 16 % par mois en moyenne depuis avril 2002). Fin juin 2002, 70 % des dossiers déposés étaient déclarés complets par les services instructeurs des départements. Les retards dans

l'instruction des demandes sont donc en voie d'être résorbés. Enfin, entre avril et juin 2002, la décision est favorable dans 84 % des cas, et défavorable pour les 16 % restants. Au total, sur les six premiers mois de l'année, le taux de refus est de 15 %, essentiellement en raison d'un degré de perte d'autonomie insuffisant pour ouvrir droit à la prestation. 35 % des bénéficiaires vivent à domicile et 65 % en établissement. En moyenne, trois bénéficiaires sur quatre sont des femmes.

Votre Rapporteur spécial précise que fin juin 2002, 79.000 personnes âgées continuaient à bénéficier de la prestation spécifique dépendance – dont les critères sont plus étroits –, soit une baisse d'environ 25 % du nombre des attributaires par rapport au premier trimestre. Les sorties de cette prestation correspondent dans 65 % des cas à un passage à l'allocation d'autonomie.

2.– Les hypothèses financières seraient respectées en 2002

Le montant mensuel moyen de l'allocation pour les bénéficiaires résidant à domicile au 30 juin 2002 est d'environ 515 euros et varie selon le degré de perte d'autonomie. Ce montant peut être comparé au montant moyen de la prestation spécifique dépendance au deuxième trimestre 2001 (534 euros), et à celui de l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes âgées de 60 ans et plus avant la mise en œuvre de cette prestation, qui était estimé à 396,37 euros. La participation financière acquittée par l'allocataire s'élève en moyenne à 5 % du montant du plan d'aide. Quant au montant moyen de l'allocation en établissement, il s'établit à environ 332 euros. Très peu de résidents acquittent une participation financière supplémentaire.

La gestion du dispositif par les départements mobilisait, fin mars 2002, quelque 3.100 personnes en équivalent temps plein, dont 46 % de personnels administratifs et 54 % de travailleurs sociaux ou personnels médicaux et paramédicaux.

Quoique rapide, la montée en charge de l'allocation ne remet pas en cause les estimations financières faites pour l'année 2002. Les hypothèses de dépense globale pour 2002 et 2003 se montaient à 5,03 milliards d'euros, soit au maximum à 2,51 milliards d'euros pour la première année 2002. Même si la totalité des 800.000 bénéficiaires potentiels déposaient leur demande dès cette année, les retards pris dans l'instruction des dossiers et dans les premiers versements de l'allocation, inévitables face à un tel afflux de demandes, contiendraient la dépense ; celle-ci devrait s'établir à moins de 2 milliards d'euros en 2002. **Toutefois, le rythme de croisière serait atteint dès 2003, nécessitant un financement complémentaire de l'ordre d'1,2 milliard d'euros**, selon les déclarations du secrétaire d'État aux personnes âgées le 30 octobre dernier ; celui-ci a par ailleurs évoqué un manque de 40 à 60.000 emplois pour la mise en place de l'allocation à domicile.

B.– RALENTIE EN 2002, LA COORDINATION GERONTOLOGIQUE SERA RELANCEE EN 2003

Les crédits consacrés aux actions de l'État en faveur des personnes âgées seront désormais regroupés au sein d'un chapitre 46-36 nouveau, « *développement social* ». Les articles 40 et 50, pour les actions aux échelons central et déconcentré, sont dotés comme en 2002 de 23,8 millions d'euros, auxquels s'ajoutent diverses prestations

spécifiques d'aide sociale (articles 20 et 30) pour 36,7 millions d'euros, ainsi que des prestations non spécifiques (article 10).

1.— Les crédits d'action sociale financent des instances de concertation et des manifestations spécifiques

a) Les instances de concertation poursuivent leur mission à l'échelle nationale et locale

Placé auprès du ministre chargé des personnes âgées, le **Comité national des retraités et des personnes âgées** constitue un lieu de dialogue, d'information et de réflexion au sein duquel des représentants de ces populations participent à l'élaboration et à l'application des mesures les concernant. Il réunit 32 membres nommés pour trois ans, dont 8 représentants du Parlement, des collectivités territoriales, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales. Le vice-président du comité est membre du Conseil d'orientation des retraites, et certains de ses membres siègent au conseil de surveillance du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Le ministère des affaires sociales finance le fonctionnement du comité par mise à disposition de trois agents et prise en charge des frais de fonctionnement sur le chapitre 34-98, article 10. Cette dotation s'est élevée à 91.500 euros en 2001, et à 43.300 euros en 2002.

Les comités départementaux et les conférences régionales des retraités et des personnes âgées sont la déclinaison locale du comité national. La présidence du comité départemental est assurée par le préfet du département ; la vice-présidence est confiée au président du Conseil général d'une part, et à un membre élu au sein du comité d'autre part. Il n'existe encore que dix conférences régionales.

Pour le financement de ce réseau en 2002, 914.700 euros sont inscrits à l'article 70 du chapitre 46-31. Le présent projet de loi prévoit la reconduction de cette dotation, désormais sur le chapitre 46-36, article 50.

b) Les autres crédits d'action sociale financent l'information et la prévention

Les crédits d'action sociale de l'État en faveur des personnes âgées étaient inscrits sur deux articles du chapitre 46-31 : les articles 30 et 50 en 2001, et les articles 60 et 70 en 2002, pour le financement respectif des actions nationales et déconcentrées. En 2003, il s'agit des articles 40 et 50 du chapitre 46-36.

En 2001, les crédits non déconcentrés, soit 739.400 euros, ont servi, pour les deux tiers, à financer certains organismes nationaux auxquels l'État confie des missions d'intérêt général : information, documentation, étude (la Fondation nationale de gérontologie), écoute et signalement de situations de maltraitance (l'association « allô maltraitance des personnes âgées », ALMA), valorisation du rôle social des retraités et des personnes âgées (l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales, chargée de la logistique et de l'organisation, avec le Comité national d'entente, de la semaine nationale des personnes âgées, dite « semaine bleue »). Le tiers restant a

permis de financer des actions socioculturelles et des activités valorisant le rôle des retraités.

Les crédits votés pour 2002, soit 733.900 euros, sont destinés à financer les mêmes actions d'intérêt général qu'en 2001 ; 732.400 euros sont demandés aux mêmes fins pour 2003.

Les crédits déconcentrés, outre le financement des instances de concertation locale, servent au déploiement de la coordination gérontologique.

2.- Le déploiement des centres locaux d'information et de coordination sera amplifié en 2003

Le programme de coordination gérontologique a été lancé avec 25 sites expérimentaux sur la base d'une circulaire du 6 juin 2000 relative aux centres locaux d'information et de coordination (CLIC), leur généralisation étant prévue par circulaire du 18 mai 2001. Les centres disposent désormais d'une base législative : le deuxième alinéa de l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2001 précitée relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, prévoit qu'ils peuvent être, dans un cadre conventionnel, les partenaires du département pour la mise en œuvre du plan d'aide des bénéficiaires de cette allocation. Au service d'une politique de proximité, ils sont des instruments d'information du public et de coordination de l'action gérontologique, telle que formalisée par le schéma gérontologique départemental approuvé conjointement par le président du Conseil général et par le préfet.

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

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

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

L'évaluation d'une première tranche de 5 des 25 sites pilotes, effectuée par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, est achevée. Celle des

20 autres sites pilotes qui se déroulera entre la fin 2002 et le début 2003 permettra de compléter ces premières conclusions. La perspective est de disposer en 2005 d'un réseau maillant le territoire.

Les 25 sites expérimentaux ont été financés en 2000, à titre transitoire, via l'enveloppe médico-sociale de l'assurance maladie, à hauteur de 1,55 million d'euros. Une mesure nouvelle de 10,67 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2001 a permis de financer 140 centres. Début 2002, on recensait 169 centres installés, dont 25 sites pilotes, dans 74 départements. Une mesure nouvelle de 11,98 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 aurait dû permettre la mise en place de 160 nouveaux centres, mais le gel de crédits affectant le chapitre 46-31 (20 millions d'euros au total, plus 5 millions de reports prévisionnels) a conduit à réduire de moitié le développement prévu du dispositif qui devrait compter, fin 2002, 250 sites. Pour 2003 est demandée la reconduction des crédits obtenus au titre de 2002, soit 22,66 millions d'euros.

C.- LA RECONDUCTION DES AUTRES ACTIONS D'AIDE SOCIALE

1.- Le maintien des avantages de base non contributifs

Sur les articles 30 et 40 du chapitre 46-33, qui seront remplacés en 2003 par les articles 10 et 20 du chapitre 46-36, sont financées diverses allocations et prestations, qui ne sont pas toujours spécifiques aux personnes âgées ; c'est l'occasion pour votre Rapporteur spécial de regretter que le redécoupage des agrégats se soit effectué en donnant, apparemment, la priorité aux structures ministérielles par rapport aux politiques publiques, ce qui est assez peu conforme à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001.

a) Le changement de nomenclature est sans incidence sur les allocations simple et différentielle

La première partie des crédits de l'article 30 du chapitre 46-33 concerne deux allocations résiduelles d'aide sociale placées sous la compétence exclusive de l'État par l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles. Il s'agit en premier lieu de l'**allocation différentielle** instituée par l'article 59 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 (article L. 241-2 du même code) pour permettre aux grands infirmes bénéficiaires d'une allocation au titre de la législation antérieure mais sans droits équivalents au titre de la loi de 1975 de conserver leurs avantages acquis.

Le nombre des bénéficiaires et les dépenses diminuent d'année en année pour cette allocation résiduelle, comme l'indique le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE D'AIDE SOCIALE
Chapitre 46-33, article 30, paragraphe 21

(en millions d'euros)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (1) |
|--|-------|-------|-------|-------|----------|
| Nombre de bénéficiaires au 31 décembre | 1.652 | 1.340 | 1.418 | 1.251 | n.d. |
| Dépenses | 6,13 | 4,96 | 4,23 | 3,83 | 3,83 |

(1) prévisions

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

L'allocation simple d'aide sociale à domicile pour les personnes âgées est régie par l'article L. 231-1 du code précité. Son montant est fixé par équivalence au

montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, soit 233,97 euros mensuels en 2002. Cette allocation est destinée à apporter une prestation de base de vieillesse aux personnes âgées qui n'ont aucun droit auprès des différents régimes de sécurité sociale. Longtemps elle compta parmi ses bénéficiaires une part prépondérante de personnes âgées de nationalité étrangère qui ne pouvaient pas prétendre à l'allocation spéciale vieillesse servie par la Caisse des dépôts et consignations. La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile leur ayant ouvert le bénéfice de cette prestation, c'est au rythme de leurs décès que se poursuit la diminution des effectifs et des dépenses de l'allocation d'aide sociale. On observe cependant chaque année l'apparition de nouveaux bénéficiaires : des personnes qui, n'ayant pas acquitté leurs cotisations vieillesse pendant leur période d'activité, se retrouvent sans droit auprès de leur régime de rattachement et se voient également refuser, pour ce défaut de cotisations, par la Caisse des dépôts et consignations, l'allocation spéciale vieillesse. L'aide sociale de l'État constitue le moyen ultime pour ces personnes âgées de ne pas être privées d'accès au minimum vieillesse.

Le tableau suivant retrace l'évolution de cette prestation :

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

Chapitre 46-33, article 30, paragraphe 30

(en millions d'euros)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (1) |
|--|------|------|------|------|----------|
| Nombre de bénéficiaires au 31 décembre | 687 | 372 | 217 | 183 | n.d. |
| Dépenses | 2,64 | 1,88 | 0,75 | 0,5 | 0,5 |

(1) prévisions

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

Le présent projet de loi prévoit la reconduction, sur l'ensemble de l'article 30, de la dotation de 2002, soit 4,33 millions d'euros.

b) L'allocation supplémentaire suit une baisse programmée

Les crédits inscrits sur l'article 40 du chapitre 46-33 financent l'allocation supplémentaire prévue au chapitre V du livre VIII du code de la sécurité sociale, lorsqu'elle est liquidée en complément d'un avantage principal payé par l'aide sociale de l'État. Les bénéficiaires en sont des personnes âgées bénéficiaires de l'allocation simple d'aide sociale payée sur l'article 30 du chapitre 46-33, qui est une allocation résiduelle. Les dépenses de l'article 40 connaissent par conséquent une diminution similaire à celles de l'article 30.

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

Chapitre 46-33, article 40, paragraphe 10

(en millions d'euros)

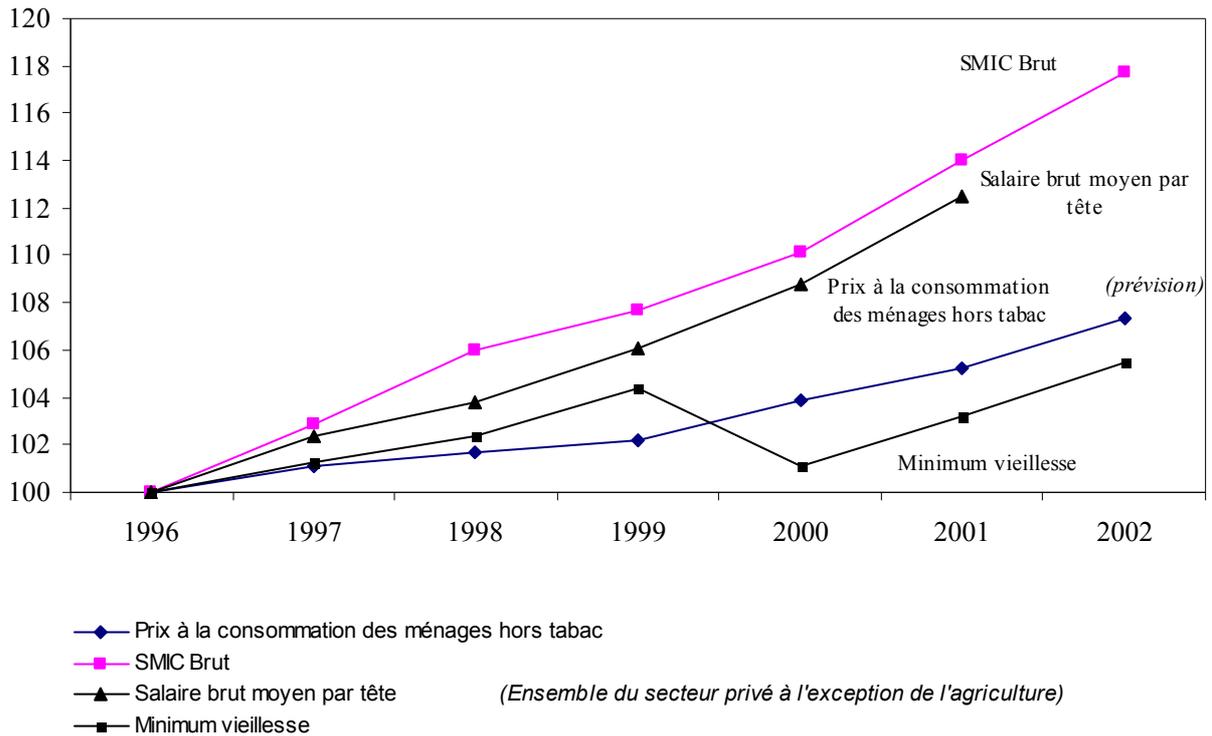
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (1) |
|----------|------|------|------|----------|
| Dépenses | 0,94 | 0,67 | 0,58 | 0,54 |

(1) prévisions

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

La reconduction de la dotation de 2002, soit 686.000 euros, est demandée pour 2003. Le graphique suivant replace l'évolution de la référence de ces prestations (le minimum vieillesse) dans le contexte économique :

**ÉVOLUTION COMPAREE DE L'INDICE DES PRIX, DU SMIC, DU SALAIRE BRUT MOYEN PAR TETE
ET DU MINIMUM VIEILLESSE EN MOYENNE ANNUELLE (Base 100 en 1996)**



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2.- L'absence de redécoupage des crédits d'aide sociale souligne les problèmes de périmètre des nouveaux agrégats

La recherche d'une coïncidence exacte entre les structures ministérielles et le périmètre des agrégats budgétaires trouve une limite pratique dans le cas de l'article 50 du chapitre 46-33, qui deviendra, sans changement sur le fond, l'article 30 du chapitre 46-36.

DÉPENSES D'AIDE SOCIALE DU CHAPITRE 46-33, ARTICLE 50 EN 2001

(en milliers d'euros)

| Nomenclature | Objet | Consommation |
|--------------|---|--------------|
| § 51 | Remboursement aux départements des dépenses d'aide sociale à l'enfance | |
| | Allocations et secours | 2,82 |
| | Frais de placement familiaux | 0,39 |
| | Frais de placement en établissement | 49,59 |
| § 52 | Aide sociale aux personnes handicapées | |
| | Frais d'hébergement | 14.470,69 |
| | Allocation de compensation aux grands infirmes travailleurs | 45,69 |
| | Allocation compensatrice pour tierce personne | 2.358,36 |
| | Aide ménagère | 12,07 |
| | Autres dépenses | 106,48 |
| | Remboursement aux départements | 8,42 |
| § 53 | Aide sociale aux personnes âgées | |
| | Frais d'hébergement | 37.837,05 |

| | | |
|--------------|--|------------------|
| | Aide ménagère | 64,05 |
| | Frais de repas | 45,31 |
| | Prestation spécifique dépendance | 501,05 |
| | Autres dépenses | 108,47 |
| | Remboursement aux départements | 63,15 |
| § 54 | Aide à la famille | |
| | Secours aux familles (nouveau variant de la maladie de Creutzfeld-Jacob) | 42,11 |
| Total | | 55.715,69 |

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

Les dépenses du paragraphe 51 sont en voie de disparaître totalement. Elles concernaient les bénéficiaires de mesures exceptionnelles prises il y a une vingtaine d'années pour assurer la mise en charge sur le sol français de mineurs réfugiés. Les dépenses des paragraphes 52 et 53 restent stables, et demeurent gérées par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, y compris lorsqu'elles concernent les personnes handicapées ; la même incohérence de périmètre existe, certes pour un montant minime, s'agissant de l'aide à la famille, qui devrait théoriquement être incluse dans l'agrégat 25, « *famille et personnes handicapées* ».

51,8 millions d'euros ont été votés sur cet article en loi de finances initiale pour 2002 ; s'y ajoutent 3,2 millions d'euros de reports et 1,7 million d'euros rattachés par fonds de concours. En 2003, la dotation sera de 51 millions d'euros, et un rattachement de 3,4 millions d'euros par fonds de concours est prévu.

Les retards de paiement ont sensiblement diminué en 2001, s'établissant à 6,2 millions d'euros au 31 décembre, contre 10,4 millions un an auparavant.

3.- Des dépenses fiscales en progression

Les dépenses fiscales en faveur des personnes âgées évoluent comme suit :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

| | <i>(en millions d'euros)</i> | |
|--|------------------------------|-------------|
| | 2002 | 2003 |
| Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste | 229 | 260 |
| Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes de plus de 75 ans de condition modeste vivant sous le toit du contribuable | 5 | 3 |
| Total | 234 | 263 |

Source : ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

4.- La mobilisation contre la maladie d'Alzheimer

Le 11 octobre 2001 a été rendu public un programme d'action pour les personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer et de maladies apparentées, dont l'ambition est d'améliorer l'organisation des aides et soins. La maladie d'Alzheimer, qui est la cause de démence la plus fréquente, touche aujourd'hui environ 400.000 personnes, et les projections disponibles annoncent un doublement de cette population entre 1990 et 2020. 75 % des personnes malades vivent à domicile. Cette maladie constitue à la fois un enjeu de santé publique et un problème de société.

C'est à partir de ce constat qu'un programme d'actions a été lancé, pour mieux identifier les premiers symptômes, améliorer le diagnostic, préserver la dignité des personnes, soutenir les personnes malades et leurs familles, améliorer la qualité des structures d'hébergement, et favoriser les études et la recherche clinique.

Pour l'aspect « solidarité » du plan, est prévue sur quatre ans la création de 7.000 places supplémentaires d'accueil de jour, dans des structures d'une douzaine de personnes, autonomes ou rattachées à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ces places bénéficieront d'un financement de l'assurance maladie. En 2002, 12 millions d'euros ont été affectés à la création d'environ 1.750 places. Le développement des places d'hébergement temporaire constitue un autre moyen de soutenir les personnes malades vivant dans leur famille à domicile, notamment lors d'une situation de crise. Le plan prévoit la création de 3.000 places *ad hoc*, financées par l'assurance maladie. En 2002, une enveloppe de crédits de 7,55 millions d'euros a été consacrée à la création de 750 places supplémentaires.

L'amélioration de la qualité de l'accueil en établissement est liée aux négociations conventionnelles en cours sur la réforme de leur mode de tarification, très attendue par les intéressés, et évoquée ci-après.

D.- LES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT SOCIAL SONT SOUS-CONSOMMEES

Les établissements hébergeant des personnes âgées se répartissent en trois catégories, selon leur statut juridique :

- les structures relevant de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (6° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) : maisons de retraite et logements-foyers notamment ;
- les unités de soins de longue durée relevant du 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique ;
- les hospices, dont la disparition progressive est en cours par transformation juridique en unités sanitaires ou médico-sociales.

1.- Les établissements sociaux et médico-sociaux doivent poursuivre la réforme de leur tarification

Les établissements sociaux et médico-sociaux publics ou privés accueillent des personnes âgées d'une manière permanente (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles).

Plusieurs partenaires financiers peuvent intervenir en matière de construction et de modernisation des établissements : l'État (crédits d'humanisation des hospices, prêts locatifs aidés, prêts conventionnés), les caisses de retraite de base et complémentaires, la Caisse des dépôts et consignations, des organismes de crédit, des collectivités territoriales.

La loi du 2 janvier 2002 précitée, qui réforme en profondeur la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, a achevé la modernisation de la tarification et des procédures budgétaires et comptables des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes. Trois décisions interviennent :

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

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

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

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

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

La loi du 2 janvier 2002 précitée renforce le contrôle sur les établissements : les articles L.313-13 à L. 313-20 du code de l'action sociale et des familles permettent dorénavant aux inspecteurs des affaires sanitaires et sociales de constater des infractions et d'effectuer des saisies conservatoires.

Plusieurs types d'établissements composent cette catégorie :

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

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

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

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

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

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

Votre Rapporteur spécial note que la part du secteur privé, et notamment du secteur privé lucratif, tend à croître à moyen terme. Une différence majeure tient à ce que le secteur public est nettement plus médicalisé que le secteur privé (45 % des places de maisons de retraite publiques, contre 5 % dans le secteur privé à caractère commercial). Plus de 60 % des établissements sont habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (98.000 personnes, soit 18 % des résidents).

2.– Les unités et centres de soins de longue durée s'alignent sur la nouvelle tarification

Les unités de soins de longue durée sont définies à l'article L. 6111-3 du code de la santé publique. Il s'agit de services d'établissements de santé assurant l'hébergement et les soins de personnes qui n'ont plus leur autonomie et dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

Il existait plus de 81.000 places de services de soins de longue durée réparties dans 984 établissements de santé au 31 décembre 1996, dernière statistique disponible. 90 à 95 % des personnes prises en charge dans ces services sont des personnes dépendantes âgées de 65 ans ou plus. Les services rattachés aux établissements de santé publics comportent plus de 72.000 places. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la tarification de ces services est identique à celle des autres établissements accueillant des personnes âgées dépendantes.

3.– La transformation juridique des hospices est quasiment achevée

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

Au 1^{er} juillet 2002, sur les 216.300 lits d'hospices publics originels, près de 4.400, soit 2 %, restaient à transformer ; ils sont situés principalement dans des établissements de santé. Les 211.043 lits « humanisés » ont donné lieu à la création de 203.912 lits ou places : 148.522 en maisons de retraite (près de 70 % du total), 48.300 en unités de soins de longue durée, 2.640 en soins de suite, et 4.450 lits pour adultes handicapés.

4.– La consommation des subventions d'investissement manque de transparence

Pour effectuer les transformations d'établissements hébergeant des personnes âgées, des crédits importants ont été inscrits à l'article 30 du chapitre 66-20 dans le cadre des XII^{es} contrats de plan État-régions pour la période 2000-2006. Cet article 30 a été subdivisé en deux parties, pour permettre de distinguer les crédits inscrits au titre de l'achèvement du programme d'humanisation des hospices et ceux affectés à la mise aux normes des maisons de retraite.

Ainsi, l'engagement total de l'État s'élève à 97,67 millions d'euros pour l'humanisation des hospices, et à 106,7 millions d'euros pour les maisons de retraite. 24 régions, dont deux outre-mer, ont engagé des crédits sur l'article 30. Afin d'en faciliter la gestion, les préfets de région ont demandé la globalisation des dotations inscrites au titre de l'humanisation et au titre des maisons de retraite. Ces rectifications sont en cours, qui visent à favoriser la mise en œuvre d'opérations techniquement prêtes, et qui devaient être nécessairement réalisées en une seule tranche de travaux.

Au titre de 2000, 15,13 millions d'euros d'autorisations de programme ont été délégués. Néanmoins, depuis 2001, comme d'ailleurs pour tous les autres crédits du même chapitre qui relèvent des contrats de plan, 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. Ainsi, au titre de 2001, seuls 26 % des 25,92 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale ont pu faire l'objet de délégations, soit 6,81 millions d'euros. En 2002, aucune délégation n'est pour l'instant intervenue. Les autorisations de programme prévues dans le présent projet de loi s'élèvent à 29,09 millions d'euros. Elles correspondent à 79 % de la tranche 2003 restant à mettre en œuvre au titre des XII^{es} contrats de plan. 11,97 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus.

Votre Rapporteur spécial ne se satisfait pas de cette explication relative à la sous-consommation des autorisations de programme, identique pour tous les articles du chapitre 66-20, et qui ne concorde pas avec le rapport du contrôleur financier. En effet, celui-ci fait certes état, pour 2001, de l'annulation d'autorisations de programme dites « dormantes » et de la clôture d'office des opérations correspondantes, pour 218.700 euros ; mais il indique également 10,67 millions d'euros d'annulation comme « gage » des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année, ainsi qu'un transfert du même montant vers les crédits de l'équipement, assorti d'un transfert de 2,9 millions d'euros de crédits de paiement, pour financer des aires d'accueil de gens du voyage.

II.- LES DROITS DES FEMMES PORTES PAR UN MINISTERE SPECIFIQUE

La création du ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle dans le nouveau gouvernement issu des échéances électorales de 2002 témoigne d'une volonté affichée de promouvoir la place des femmes dans notre société, tant dans la vie politique que dans la vie économique et sociale. Par ailleurs, les actions en faveur des droits des femmes, qu'il s'agisse des évolutions du droit de la famille, de la contraception, de la lutte contre la violence ou de la prostitution, se verront consacrer des moyens accrus.

A.- LES INDICATEURS RELATIFS A L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES NE FONT APPARAÎTRE QU'UNE TRES LENTE AMELIORATION DE LA SITUATION

Depuis une dizaine d'années, les efforts pour mieux suivre l'évolution de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes se sont orientés vers une approche de plus en plus fine de l'activité professionnelle. Conformément à la loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 portant sur ce thème, un premier outil a été élaboré pour l'entreprise avec le rapport annuel de situation comparée. D'autres indicateurs relèvent de l'Insee ou du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

1.- La parité dans la loi n'a encore été que peu traduite dans les faits

Dans la vie politique, la révision constitutionnelle votée par le Parlement réuni en congrès le 28 juin 1999 a consacré le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui a trouvé sa première traduction dans la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000. Le tableau suivant recense les résultats des échéances électorales qui ont suivi cette réforme.

ÉVOLUTION DU TAUX DE FÉMINISATION DES FONCTIONS ÉLECTIVES

| | Avant la révision constitutionnelle | | Après la révision constitutionnelle | |
|-------------------------|-------------------------------------|----------|-------------------------------------|----------|
| | Année | Taux (%) | Année | Taux (%) |
| Assemblée nationale | 1997 | 10,9 % | 2002 | 12,31 % |
| Sénat | 1998 | 6,2 % | 2001 | 10,9 % |
| Conseils municipaux (1) | 1995 | 25 % | 2001 | 47,5 % |
| Conseils généraux | 2001 | 9,8 % | 2004 | — |
| Conseils régionaux | 1998 | 25 % | 2003 | — |
| Parlement européen (2) | 1999 | 40,2 % | 2004 | — |

(1) communes de plus de 3.500 habitants

(2) députés français

Source : ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Aux élections législatives, bien que la loi sanctionnât financièrement les partis et groupements politiques qui ne présentaient pas 50 % de candidats de chaque sexe (à 2 % près), seulement 38 % de femmes se sont portées candidates, contre 22 % en 1997.

Aux élections sénatoriales, dans les départements où s'applique la proportionnelle, la progression du nombre de femmes élues est de l'ordre de 20,3 %. Dans les départements où le nombre de sénateurs est inférieur à trois et où en conséquence la loi ne s'applique pas, il n'y a pas eu de progression du nombre de femmes élues : seuls 2 des 28 sièges pourvus depuis l'entrée en application de la loi l'ont été par des femmes.

Si la proportion de conseillères municipales a presque doublé, le nombre de femmes élues maires de communes de plus de 3.500 habitants demeure très faible : au nombre de 171, elles représentent 6,6 % de l'ensemble, contre 4,95 % en 1995.

Le rapport de l'Observatoire de la parité, remis au Premier ministre en mars 2002, insiste sur la nécessité de mesures contraignantes envers les partis pour augmenter la représentation des femmes dans les assemblées élues. Il présente des propositions visant à compléter les dispositions de la loi du 6 juin 2000, en particulier l'extension de l'application de la loi à toutes les élections, l'encouragement des partis politiques à se doter d'une composition paritaire dans leurs instances décisionnaires, l'encouragement des instances politiques des collectivités locales à s'adapter aux différents temps de vie, le développement d'une culture paritaire dans l'ensemble de la société, et la poursuite de la réflexion sur le cumul des mandats et le statut de l' élu.

Dans les instances économiques et sociales et dans le dialogue social, les prochaines élections prud'homales constitueront un test de la mise en œuvre des dispositions spécifiques de la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui prévoient que les organisations syndicales s'efforcent de faire progresser le pourcentage de femmes élues.

Dans la fonction publique, la même loi prévoit une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des jurys de concours et des organismes consultatifs. Par ailleurs, la plupart des ministères ont élaboré des plans pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois supérieurs. Pour l'heure, les effets n'en sont pas encore visibles.

2.- La persistance des inégalités d'accès à l'emploi et de vie professionnelle contrebattue par la loi et la négociation

Dès le stade de la formation initiale, une convention interministérielle promeut l'égalité des chances entre filles et garçons.

Au stade de l'accès à l'emploi, il est patent que les femmes sont davantage victimes du chômage. L'objectif fixé pour 2001 au service public de l'emploi de faire baisser le nombre de chômeurs de longue durée de manière plus importante pour les femmes que pour les hommes a été atteint : 7 % de baisse pour ceux-ci contre 10,7 % pour celles-là. L'objectif pour 2002 est similaire. L'Association pour la formation professionnelle des adultes comme l'Agence nationale pour l'emploi développent des plans d'action assortis d'objectifs chiffrés.

Aux lois du 13 juillet 1983 et du 9 mai 2001 précitées s'ajoutent celle du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, et la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, qui crée le délit de harcèlement moral, ainsi que le statut de conjoint collaborateur pour les professions libérales.

Plusieurs partenariats visent à accroître la proportion de femmes parmi les créateurs d'entreprise (elles sont 27 % actuellement).

3.- L'accès aux droits a connu des avancées législatives

À la suite de la conférence de la famille de juin 2001, les lois du 4 mars 2002 relatives à l'autorité parentale et au nom de famille ont fait évoluer le droit de la famille, de même que la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines personnelles.

Les décrets d'application de la loi du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception sont parus, tandis que le fonctionnement du Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale a été revu par la loi n° 2002-303 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dans le sens d'une plus grande efficacité.

Les résultats de la première enquête nationale sur les violences envers les femmes ont été exploités, et un plan d'action national a été présenté en janvier 2001, avec la mise en place de partenariats institutionnels et l'organisation d'un soutien financier à de nombreuses associations : 2,92 millions d'euros y ont été consacrés en 2002, et 3,39 millions d'euros sont prévus en 2003, dont 1,09 million pour les associations nationales et 2,3 millions d'euros pour les 155 actions locales. Ce dossier figurait au nombre des priorités de la présidence espagnole de l'Union européenne au premier semestre 2002.

S'agissant de la prostitution, les travaux parlementaires ont mis l'accent en 2001 et 2002 sur les formes d'esclavage moderne qu'elle peut revêtir, et sur les délits entourant la prostitution des mineurs (loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale).

Enfin, en matière de gestion des temps de vie, le service des droits des femmes et de l'égalité et la délégation interministérielle à la ville ont commencé à mettre en œuvre un programme de soutien aux modes innovants de garde d'enfants, auquel participent le ministère chargé des droits des femmes pour 762.000 euros, et le Fonds social européen pour 3,05 millions d'euros.

B. LES CREDITS CONCOURANT AUX ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES SONT EN HAUSSE

Depuis novembre 2000, une annexe «jaune» au projet de loi de finances retrace chaque année les *États des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes*. La version 2003 de ce document fait apparaître que l'État a dépensé, en 2002, 66,7 millions d'euros toutes actions confondues, menées par les ministères des affaires étrangères, des affaires sociales, de l'agriculture, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, de l'équipement, de la recherche et des sports. S'y sont ajoutés 4,29 millions d'euros de crédits européens. En 2003, l'effort financier s'élèverait à 56,98 millions d'euros, en baisse de 14,6 % ; les crédits européens représenteraient 1,25 million d'euros. Enfin, dix conseils régionaux agissent dans ce domaine, pour un montant cumulé de 14,8 millions d'euros en 2002, et de 3,42 millions d'euros, dont 86 % hors contrats de plan, selon les prévisions pour 2003.

Le tableau suivant retrace l'évolution des différents crédits spécifiques du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité :

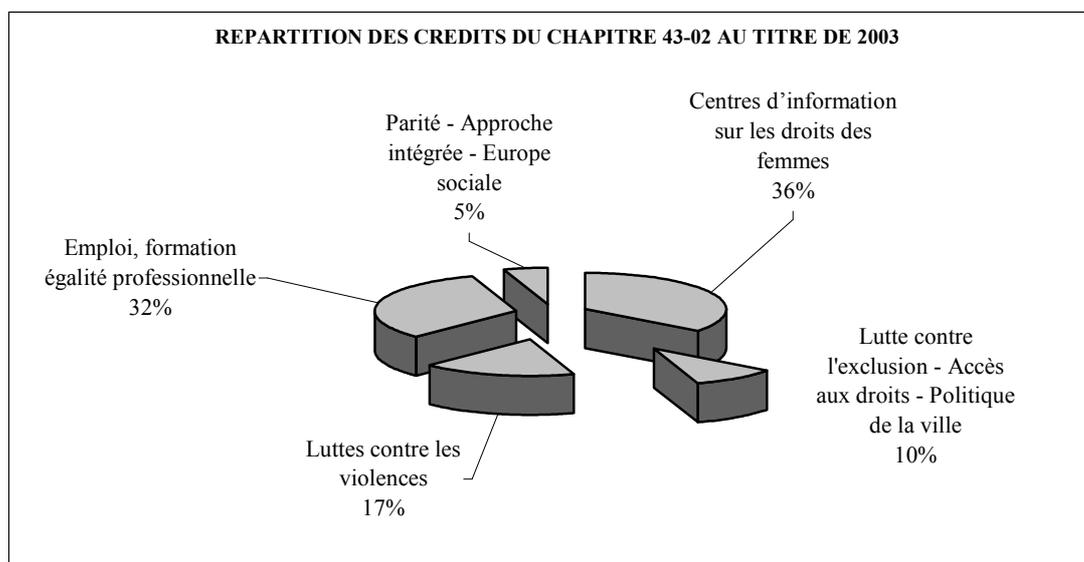
ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ACTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES (en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (1) |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chapitre 34-98, article 84 | 0,94 | 0,94 | 0,94 | 0,94 |
| Chapitre 43-02, article 10 | 3,27 | 4,69 | 4,69 | 4,69 |
| Chapitre 43-02, article 20 | 11,97 | 11,66 | 12,85 | 13,31 |
| Fonds social européen | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| Total | 16,33 | 17,44 | 18,63 | 19,09 |

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

Les crédits du chapitre 34-98, article 84, sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement du réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité, qui comprend 26 délégations régionales en métropole et outre-mer, ainsi que 75 délégations départementales et les missions de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et de Polynésie française. Ce réseau emploie près de 170 personnes. Quant aux moyens de fonctionnement du service central, ils ne font plus l'objet depuis 1995 d'une ligne spécifique au sein des crédits de l'administration centrale.

Pour 2003, les actions conduites à l'échelon central (chapitre 43-02, article 10) et à l'échelon déconcentré (article 20) devraient se répartir comme suit :



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

III.- LE DEVOIR DE SOLIDARITE VIS-A-VIS DES RAPATRIÉS

Alors qu'une nouvelle mission interministérielle aux rapatriés a été créée par le décret n° 2002-902 du 27 mai 2002, en remplacement de la délégation interministérielle, votre Rapporteur spécial s'étonne de l'absence de réponse à son questionnaire sur ce point, et la regrette vivement.

Sur le chapitre 46-32, en raison de l'arrivée à échéance au 31 décembre 2002 du plan en faveur des harkis, les crédits d'intervention en faveur des rapatriés s'inscrivent en baisse d'1 million d'euros au niveau central (- 43 % sur l'article 10), et de 2 millions d'euros au niveau déconcentré (- 30 % sur l'article 20). La politique ainsi financée repose sur la loi du 26 décembre 1961 relative à la réinsertion des rapatriés. Elle porte ses efforts notamment en direction des personnes réinstallées dans une activité non salariée. Afin de régler les cas qui n'ont pu faire l'objet d'une solution appropriée, le décret du 4 juin 1999 a créé une commission nationale présidée par un

magistrat de la Cour des comptes où siègent des représentants de rapatriés. En complément, ceux-ci ont bénéficié d'un dispositif régulièrement prorogé de suspension de plein droit des poursuites et d'un gel de leurs dettes fiscales.

Une rente viagère de 1.372 euros par an est versée aux anciens supplétifs âgés d'au moins 60 ans, sous condition de ressources, ainsi qu'à leur veuves, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999. Les crédits qui financent cette rente (article 30) seront en hausse de 37,6 % (+ 2,2 millions d'euros), à 7,97 millions d'euros.

Au total, les dépenses du chapitre représenteront 14 millions d'euros.

IV.- LA POLITIQUE DE L'ECONOMIE SOCIALE RETROUVE UNE PLUS JUSTE DIMENSION

Le secrétariat d'État à l'économie solidaire a disparu de l'organigramme gouvernemental, mais les crédits d'intervention de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale seront reconduits en 2003, pour 4,1 millions d'euros à l'article 60 du chapitre 46-36. Dès lors, votre Rapporteur spécial déplore de n'avoir pu obtenir d'informations sur l'emploi des crédits de 2002 et sur les prévisions pour 2003, et sur les éventuelles inflexions que propose le nouveau ministre.

Tout juste les documents budgétaires indiquent-ils, comme en 2002, que les actions ainsi financées visent, d'une part, à étudier, proposer et coordonner des mesures de développement des coopératives, mutuelles et autres associations, et d'autre part, à harmoniser les dispositifs existants.

À l'article 70 du même chapitre, une mesure nouvelle négative de 8,5 millions d'euros ramène à seulement 211.000 euros les crédits alloués aux actions déconcentrées.

V.- L'AJUSTEMENT DU SOUTIEN A LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER

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

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

| <i>(en millions d'euros)</i> | | | | |
|------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| Article | Collectivité bénéficiaire | Intervention | 2002 | 2003 |
| 50 | Saint-Pierre-et-Miquelon | Allocation vieillesse | 0,9 | 0,9 |
| 60 | Mayotte | Aide sociale | 6,4 | 0,3 |
| 70 | Polynésie française | Régime de solidarité | 30,19 | 29,5 |
| 70 | Nouvelle-Calédonie | | 0,38 | 0,42 |
| | | <i>Action sociale</i> | 0,38 | 0,42 |
| | | <i>Gestion des tutelles</i> | — | — |
| 70 | Wallis-et-Futuna | | 1,52 | 1,85 |
| | | <i>Allocation vieillesse</i> | 1,04 | 1,37 |
| | | <i>Aide sociale enfance</i> | 0,34 | 0,34 |
| | | <i>Personnes handicapées</i> | 0,14 | 0,14 |
| Total | | | 39,01 | 32,96 |

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

A.– RECONDUCTION A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

La prise en charge par l'État de l'allocation vieillesse de Saint-Pierre-et-Miquelon résulte de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme, à compter du 1^{er} janvier 1987, du régime d'assurance vieillesse applicable dans ce territoire. Pour 2002 ont été prévus 899.400 euros de subvention ; la caisse de prévoyance sociale locale a estimé la dépense pour cet exercice à 907.000 euros. La régularisation éventuelle interviendrait en loi de finances rectificative de fin d'année. Pour 2003, la subvention de 2002 est reconduite.

B.– LA SUBVENTION A MAYOTTE DEVIENT RESIDUELLE

La participation financière du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité à l'aide sociale de la collectivité départementale de Mayotte résulte du contrat de plan conclu le 8 septembre 2000 avec l'État pour la période 2000-2004, qui prévoyait un engagement de 32,36 millions d'euros pour 5 ans. Les sommes prévues par l'échéancier pour les tranches 2000 et 2001 du contrat de plan ont été régulièrement versées à la collectivité.

En 2001, dans l'attente des ordonnances sociales que le Gouvernement avait été habilité à prendre en vertu de la loi du 12 juin 2001, des instructions ont été données au préfet de Mayotte par la ministre de l'emploi et de la solidarité et le secrétaire d'État à l'outre-mer pour doubler le montant de l'allocation de rentrée scolaire dès la rentrée scolaire 2001-2002, et pour améliorer les allocations en faveur des personnes âgées ou handicapées dès le 1^{er} octobre 2001. Le financement de ces mesures, dont le coût a été évalué par le préfet à 2,76 millions d'euros, a pu être assuré par transfert à partir de l'article 70 du même chapitre.

En 2002, les crédits inscrits en loi de finances initiale, soit 6,4 millions d'euros, correspondaient, d'une part, à l'effet report de 2001 sur 2002 des mesures d'amélioration des allocations, et d'autre part, au montant de la tranche 2002 du contrat de plan. Votre Rapporteur spécial précise :

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

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

Ces mesures réduiront la subvention de l'État de 3,8 millions d'euros ; ne resteront à sa charge que le financement de l'allocation pour tierce personne – pour laquelle une mesure d'ajustement aux prévisions de dépenses réduira la subvention d'1,54 million d'euros –, et les aides et secours d'urgence prévus dans le contrat de plan. Par conséquent, seule une dotation 295.500 euros est prévue dans le présent projet de loi.

C.– LES ENGAGEMENTS POUR LES AUTRES TERRITOIRES SONT TENUS

L'article 70 a été doté, en loi de finances initiale pour 2002, de 32,08 millions d'euros. Pour 2003 est demandée une dotation de 31,76 millions d'euros.

Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la **Polynésie française**, l'État participe aux dépenses de solidarité et de santé publique du régime de solidarité territorial. L'article 1^{er} de la convention du 24 novembre 1999 pour les années 1999 à 2003 prévoit le versement par le ministère de l'emploi et de la solidarité d'une dotation annuelle de 29,73 millions d'euros. Conformément à l'avenant à ladite convention, cette somme peut faire l'objet d'un prélèvement dans la limite de 381.000 euros, dans l'hypothèse d'une éventuelle séparation des services de l'inspection du travail.

L'insuffisance de 7,2 millions d'euros constatée fin 2001 devrait être couverte en 2002 par une inscription en collectif budgétaire de 5,2 millions d'euros, qui viendra compléter les crédits non consommés de 2001 (2 millions d'euros). Pour l'exercice 2002 a été votée une dotation de 29,5 millions d'euros, tenant compte du transfert vers le budget de l'outre-mer des crédits destinés au service local de l'inspection du travail, pour 228.700 euros. Pour 2003, le même montant est prévu.

En Nouvelle-Calédonie, le contrat de développement 2000-2004 conclu le 24 octobre 2000 entre l'État et la Province Nord met à la charge du ministère une participation globale de 1,91 million d'euros, destinée, dans le cadre du programme santé, au financement d'actions sociales intégrées : des aides à domicile, des aides à la mère et à l'enfant, et l'acquisition d'un camion médicalisé intervenant dans les domaines de la santé scolaire, de la lutte contre les maladies infectieuses et de l'éducation sanitaire.

Faute de disposer d'un échéancier, la dotation 2000 n'a pas pu être versée. Pour 2001, seule la dotation de 381.100 euros a fait l'objet d'une ordonnance de délégation de crédits. Pour 2002, les crédits disponibles en loi de finances initiale permettent le versement de la dotation prévue par l'échéancier, soit 456.300 euros. Une dotation de 423.600 euros est prévue dans le présent projet de loi.

L'État finance en outre une convention de gestion des tutelles et curatelles. Depuis 2002, ces crédits sont gérés sur le chapitre 46-33 article 20. Le montant transféré en est de 25.400 euros.

Le contrat de développement 2000-2004 conclu entre l'État et le Territoire des îles **Wallis et Futuna** met à la charge du ministère des dispositifs d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes handicapées. Les montants de cette participation sont les suivants :

– pour l'aide aux personnes âgées, l'objectif d'augmentation de 30 % par an entre 2000 et 2002 a été tenu. 1,37 million d'euros sont prévus pour 2003 ;

– en matière d'aide à l'enfance, 1,68 million d'euros pour 5 ans correspondent à 335.400 euros par an, somme effectivement versée en 2001 et en 2002 et prévue pour 2003 ;

– pour les personnes handicapées, 137.200 euros par an sur cinq ans correspondent au doublement de la participation annuelle antérieure. Cette somme a effectivement été versée en 2001 et en 2002 et est prévue pour 2003.

CHAPITRE III

UN IMPORTANT EFFORT EN MATIERE D'INTEGRATION ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

I.- L'INSERTION EST UNE PERSPECTIVE PREFERABLE A L'ASSISTANCE

Avec 78,3 % des dépenses de l'agrégat, les crédits consacrés au revenu minimum d'insertion en métropole et outre-mer absorbent la majorité des marges de manoeuvre disponibles. L'orientation de la politique n'en est pas pour autant impossible, s'agissant par exemple du volet « insertion » du dispositif, dont l'efficacité relève pour une large part de la volonté, voire du volontarisme.

Institué par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1998 relative au minimum d'insertion, modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, le RMI garantit des ressources à toute personne de plus de 25 ans – condition d'âge qui n'est pas exigée pour les personnes en charge d'un enfant né ou à naître –, s'engageant dans un processus d'insertion. Cette prestation est versée par les caisses d'allocations familiales ou par la mutualité sociale agricole, pour un montant mensuel moyen en 2001 de 343 euros en métropole et de 304 euros dans les départements d'outre-mer.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales données chiffrées :

ÉVOLUTION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

(en millions d'euros)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Effectifs au 31 décembre | 1.010.472 | 1.067.901 | 1.112.108 | 1.145.023 | 1.096.000 | 1.073.446 | n.d. |
| Évolution annuelle (en %) | + 6,8 | + 5,6 | + 4,1 | + 3 | - 4,3 | - 2,1 | n.d. |
| Dépenses totales | 3.510 | 3.740 | 4.210 | 4.630 | 4.700 | 4.870 | n.d. |
| Évolution annuelle (en %) | + 7,7 | + 6,6 | + 12,6 | + 10 | + 1,5 | + 3,6 | n.d. |
| Dotations budgétaires (chap. 46-83, art. 20) | 3.506 | 3.694 | 3.998 | 4.863 | 4.460 | 4.520 | 5.118 |
| Évolution annuelle (en %) | + 4,4 | + 5,4 | + 8,3 | + 21,6 | - 8,3 | + 1,3 | + 13,2 |

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

A.- LA DIMINUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES SE RALENTIT

Après une baisse de 4,3 % en 2000, le nombre de bénéficiaires du RMI a continué à décroître en 2001 à un rythme moins soutenu de - 2,1 %. Au 31 décembre 2001, le RMI était attribué à quelque 938.500 allocataires en France métropolitaine ⁽²⁾, et à environ 135.000 dans les départements d'outre-mer. Parallèlement, la croissance du RMI dans les départements d'outre-mer s'est ralentie, passant d'un rythme de 7 % en 1999 à 3,5 % en 2000, et à 2,5 % en 2001. **On peut estimer la baisse du nombre de bénéficiaires à - 2,1 % pour la France entière.** En un an, le nombre d'allocataires du RMI a ainsi reculé de plus de 27.000 en métropole.

Le ralentissement de la baisse du nombre d'allocataires en 2001 s'explique essentiellement par l'infléchissement de l'activité économique et ses effets sur le marché du travail, selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Après avoir connu une réduction sensible en 2000 (- 413.000 allocataires), le potentiel de chômeurs indemnifiables amorce une remontée en 2001 avec

⁽²⁾ y compris le nombre d'allocataires du régime agricole, soit 21.200 allocataires.

38.000 allocataires supplémentaires. L'évolution à la baisse du nombre d'allocataires du RMI s'explique notamment :

– par la poursuite de la baisse du chômage non indemnisé (– 7,8 % en glissement au 31 décembre 2001), bien qu'il soit reparti à la hausse en fin d'année ;

– par la hausse de plus de 4 points en 2001 du taux de couverture de l'indemnisation du chômage (réforme au 1^{er} juillet 2001 des modalités d'indemnisation), contre 2 points en 2000.

Le flux d'entrées et de sorties du dispositif s'établit donc comme suit :

FLUX D'ENTRÉES ET DE SORTIES BRUTES DU RMI (France entière)

| | Entrées | Sorties | Solde |
|-------------|---------|---------|----------|
| 1996 | 397.589 | 333.127 | + 64.462 |
| 1997 | 422.916 | 365.487 | + 57.429 |
| 1998 | 404.839 | 360.632 | + 44.207 |
| 1999 | 391.827 | 358.912 | + 32.915 |
| 2000 | 345.602 | 393.954 | – 48.352 |
| 2001 | 308.529 | 331.934 | – 23.405 |

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

Votre Rapporteur spécial précise qu'en **2001, le nombre d'entrées dans le dispositif représente une baisse de 11 % par rapport à l'année 2000**. Les ouvertures de droit au RMI ont également diminué outre-mer de 17 % en 2001. Les jeunes constituent encore le principal flux d'entrants avec environ 41 % du total, alors qu'ils ne représentent que 22 % des allocataires existants. **Le rythme des sorties a nettement diminué en revanche, à hauteur de 15 %, ce qui constitue une inversion de tendance par rapport à l'année précédente**. Ce résultat tient au fait que la forte diminution du flux d'entrée a mécaniquement limité le potentiel des sorties – on rappellera qu'un tiers des entrants au RMI sortent avant six mois –, mais surtout que la situation sur le marché de l'emploi n'a pas permis comme en 2000 de diminuer de manière aussi importante le nombre des allocataires existants.

B.– LE COUT POUR LES FINANCES PUBLIQUES REPART A LA HAUSSE

1.– L'État a apuré les dettes accumulées

La dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2002 à l'article 20 du chapitre 46-83 s'élevait à 4,329 milliards d'euros, contre 4,417 milliards en 2001. Les insuffisances de financement du RMI au 31 décembre 2001 représentaient environ 464 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2002⁽³⁾ a permis d'ouvrir 700 millions d'euros au titre du RMI afin de régler les dettes cumulées des exercices 2000 et 2001, dues en particulier aux primes de fin d'année, et de résorber totalement ou partiellement l'insuffisance prévisionnelle de l'exercice 2002. **Votre Rapporteur spécial se félicite de cette courageuse et prompte clarification des comptes sociaux à laquelle il a été procédé à l'occasion du collectif budgétaire.**

Quant aux **dépenses d'insertion professionnelle**, elles se répartissaient comme suit en 2001 :

523,2 millions d'euros au titre des contrats emploi solidarité ;

⁽³⁾ loi n° 2002-1050 du 6 août 2002.

269,6 millions d'euros au titre des contrats emploi consolidé ;
207,2 millions d'euros au titre des contrats initiative emploi ;
112,2 millions d'euros au titre des SIFE (1) collectifs ;
3,3 millions d'euros au titre des stages d'accès à l'emploi ;
1,9 million d'euros au titre des SIFE individuels ;
8,8 millions d'euros au titre des contrats d'accès à l'emploi.

(1) *stages d'insertion et de formation à l'emploi.*

Ainsi, 1,126 milliard d'euros – hors emplois jeunes, stages de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes et contrats d'insertion par l'activité dans les départements d'outre-mer – ont été consacrés à l'insertion.

Enfin, il faut évoquer les autres dépenses de l'État pour les bénéficiaires du RMI que sont les majorations d'aide au logement pour un montant estimé à environ 1 milliard d'euros en 2000, l'exonération de la taxe d'habitation, et la contribution au fonds de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle.

Pour 2003, le montant de la dotation prévue dans le présent projet de loi est de 4,46 milliards d'euros. Il prend en compte :

- une revalorisation du montant de l'allocation de 1,5 % au 1^{er} janvier 2003 ;
- en 2002, une stabilité des effectifs d'allocataires en métropole (+ 0,14 %), et une évolution dynamique dans les DOM (+ 4,5 %) ;
- en 2003, une baisse des effectifs de 4,27 % en métropole expliquée par le retour à une croissance plus soutenue, la relance de l'insertion des allocataires et un pilotage plus fin du dispositif *via* une amélioration des contrôles, et une hausse de 4,5 % du nombre d'allocataires dans les DOM.

2.– Les départements sont responsables d'une insertion aux résultats mitigés

a) Les crédits d'insertion sont inégalement consommés

Les crédits d'insertion des départements résultent de l'obligation légale qui leur est faite d'inscrire à leur budget un montant égal à 17 % (16,25 % dans les DOM) des sommes versées par l'État l'année précédente au titre de l'allocation. L'obligation légale représente 667 millions d'euros en 2001 (en métropole).

La consommation de ces crédits d'insertion a représenté 624 millions d'euros, soit un taux de 94 % ; il était de 98 % en 1999 et de 92 % en 2000. Ce taux est cependant inférieur à 80 % dans une douzaine de départements.

Le montant cumulé des crédits non consommés et reportés sur l'année 2001 s'élève à 443 millions d'euros, soit 66 % de l'obligation légale pour 2001. Ce montant était de 338 millions d'euros l'année précédente, soit 55 % de l'obligation légale pour 2000. **Ce taux de reports cumulés varie entre 2 % et 375 %**, une dizaine de départements ayant un montant de reports cumulés supérieur à l'obligation légale d'une année ; plus de la moitié du montant des reports est concentrée sur une dizaine de départements.

b) Le cas particulier des départements d'outre-mer

Il faut relever qu'en **2001, les allocataires et leurs ayants droit représentaient dans les DOM 18,2 % de la population, contre 3,1 % en métropole.** Pour enrayer cette évolution déjà ancienne, une agence de l'insertion avait été créée dans chacun des quatre départements en 1995 ; la loi d'orientation du 13 décembre 2000 précitée a confié à ces agences l'instruction sociale des demandes de RMI, l'élaboration, la signature et le suivi des contrats d'insertion, et en partenariat avec les communes, la définition des politiques locales d'insertion.

Les budgets des agences sont constitués des crédits d'insertion départementaux (82 millions d'euros en 2001, en hausse de 18,8 % sur un an), de la contribution financière des employeurs de personnes en contrat d'insertion, de la participation du Fonds pour l'emploi dans les DOM, et des crédits versés par ce même fonds à titre exceptionnel en 2002 pour pallier la suppression de la créance de proratisation du RMI qui était versée par l'État en compensation du taux inférieur du RMI dans les DOM. La créance, qui en 2001 s'élevait à 99,4 millions d'euros, a cessé d'exister **au 31 décembre 2001 avec l'alignement sur le barème métropolitain.** Ce « revenu de solidarité dans les départements d'outre-mer » est financé sur les crédits du chapitre 46-83, article 30, créé en loi de finances initiale pour 2002.

Le coût de cet alignement réalisé en deux étapes (un premier tiers au 1^{er} janvier 2001, le reste au 1^{er} janvier 2002) est estimé à 152,5 millions d'euros, dont 101,7 millions sur l'exercice 2002. Il correspond à l'augmentation de 25 % du montant de l'allocation versée, et à l'entrée de 10 % de personnes supplémentaires dans le dispositif. Cette nouvelle dépense devait être compensée en quasi-totalité par la suppression de la créance de proratisation, mais l'État s'est engagé à maintenir son effort financier en faveur du logement social et d'autres actions d'insertion. Par ailleurs, l'alignement a aussi eu pour conséquence un accroissement des charges obligatoires des conseils généraux, à hauteur de 24,8 millions d'euros.

L'accent sera mis en 2003, et c'est heureux, sur la nécessaire relance du volet du dispositif relatif à l'insertion, car rien ne serait plus décourageant et plus « a-politique » que de se résigner à voir le RMI demeurer un simple dispositif d'assistance. C'est ainsi que, dès 2003, le dynamisme mécanique de la prestation sera atténué par 150 millions d'euros d'économies, réalisées grâce à la mise en place de mesures d'incitation au retour à l'emploi et de relance de la politique d'insertion. Le quinzième anniversaire du RMI sera l'occasion, dans les prochains mois, d'un débat sur ce dernier point, et **l'annonce du remplacement du RMI par un « revenu minimum d'activité » est de très bon augure.**

II.- L'EFFORT EN FAVEUR DES POPULATIONS PRECAIRES EST UN DEVOIR

A.- UN EFFORT BUDGETAIRE IMPORTANT POUR TOUTES LES FORMES D'HEBERGEMENT ET D'ACCUEIL

Regroupés sur le chapitre 46-81, les crédits d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre l'exclusion seront en hausse sensible en 2003 : 65,7 millions d'euros de mesures nouvelles, dont 64 % pour les centres d'hébergement et de réadaptation sociale

pour réfugiés (à l'article 60) et 16 % pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (à l'article 30), porteront leur montant total à 1,014 milliard d'euros, en progression de 6,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, et d'1,3 % par rapport à **la loi de finances rectificative qui a ouvert 40 millions d'euros** de crédits supplémentaires pour l'accueil des demandeurs d'asile.

1.- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale doivent aussi prendre en charge certains étrangers

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

a) Des moyens en constante augmentation

Le fonctionnement des centres est en partie financé par dotation du chapitre 46-81, article 30, et leurs dépenses d'investissement par l'article 40 du chapitre 66-20. Ces crédits ont évolué comme suit depuis 1997 :

CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE (1997-2003)

Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en millions d'euros)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fonctionnement (46-81-30) | 357,95 | 367,86 | 379,60 | 390,73 | 403,08 | 417,56 | 428,39 |
| Investissement (66-20-40) | 2,13 | 3,20 | 6,56 | 8,23 | 4,55 | 2,1 | 4,57 |
| Total | 360,08 | 370,91 | 386,15 | 398,81 | 407,63 | 419,46 | 432,96 |

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

L'évolution de la dotation de fonctionnement en 2002 se décomposait en :

- 6,48 millions d'euros pour couvrir l'évolution de la masse salariale ;
- 7,93 millions d'euros permettant le financement de 530 places, y compris la création du « lieu d'accueil et d'orientation » de Taverny destiné aux mineurs migrants étrangers pour un montant d'1,5 million d'euros.

Pour 2003, les hypothèses (+ 2,6 %) s'expliquent ainsi :

- 4,43 millions d'euros au titre de l'évolution de la masse salariale ;
- 6,4 millions d'euros supplémentaires pour financer 500 places en centres, dont certaines à orientation spécifique (familles, personnes en danger de prostitution).

S'agissant des subventions d'investissement, votre Rapporteur spécial précise qu'en tant que priorité gouvernementale, les centres avaient bénéficié en 2000, 2001 et 2002 de dotations budgétaires supérieures aux besoins recensés dans les contrats de plan État/régions – à la différence des crédits ouverts sur les autres articles de ce chapitre, qui correspondent strictement aux contrats de plan.

Trois régions ont contractualisé dans le cadre du XII^e plan (2000-2006), pour près de 4 millions d'euros sur la période. Huit régions non signataires d'un contrat de plan ont obtenu des crédits sur le chapitre 66-20, article 40, affectés à la réalisation de travaux de sécurité et de mise aux normes des bâtiments. **En 2001, les délégations d'autorisations de programme ont fait l'objet d'un blocage budgétaire** en raison d'un

volume théorique de crédits de paiement insuffisant pour couvrir les autorisations de programme ouvertes sur ce chapitre. Seuls 12,8 % des crédits inscrits en loi de finances initiale ont pu faire l'objet de délégations d'autorisations de programme. En 2002, aucune délégation n'est pour l'instant intervenue.

Les crédits prévus dans le présent projet de loi s'élèvent à 4,57 millions d'euros en autorisations de programme, correspondant à 79 % de la tranche 2003 restant à financer au titre du XII^e plan, et 1,9 million d'euros en crédits de paiement. Le bilan intermédiaire des contrats de plan en 2003 permettra d'envisager de possibles évolutions.

GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DU CHAPITRE 66-20, ARTICLE 40
(en milliers d'euros)

| | LFI | Contrats de plan État-régions | Hors contrats de plan |
|----------------------|-------|----------------------------------|--------------------------|
| Programmation | | 3.997 | |
| 2000 | 7.622 | 571 | 7.051 |
| <i>AP déléguées</i> | | | 6.489 |
| 2001 | 4.573 | 571 | 4.002 |
| <i>AP déléguées</i> | | | 587 |
| 2002 | 4.575 | 573 | 4.002 |
| 2003 | 4.571 | 571 | 4.002 |

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

b) La sociologie des personnes hébergées en déficit d'évaluation

Les derniers résultats statistiques connus font état de 22.000 personnes (dont 6.500 enfants) accueillies dans les centres au 1^{er} janvier 1998. Ils accueillent également, au titre de l'hébergement d'urgence, 3.803 personnes. Soit un total de 26.021 personnes accueillies dans un centre d'hébergement au titre de l'aide sociale.

Il apparaît qu'avant leur entrée dans un tel centre, les personnes accueillies présentaient les caractéristiques suivantes :

- 22 % avaient un logement qu'elles ont dû quitter,
- 25 % étaient hébergées dans leur famille ou chez des amis,
- 10 % étaient sans abri, en squat ou en caravane,
- 30 % provenaient d'un autre établissement social,
- 4 % provenaient d'un établissement pénitentiaire ;
- 25 % étaient salariés ;
- 60 % étaient au chômage ou inactifs ;
- 39 % des jeunes de moins de 25 ans et 20 % des adultes accueillis étaient sans ressources ;
- parmi la population adulte, les 16-25 ans représentaient 29 % de la population accueillie, les 25-44 ans, 31 %, et les 45-59 ans, 40 %.

Si les caractéristiques sociologiques des personnes hébergées évoluent peu, une exception se confirme encore en 2002 : un certain nombre de centres, situés notamment dans un arc Nord-Est/Sud-Est, abritent désormais, pour une part importante de leur capacité, une population étrangère composée de familles nombreuses avec de jeunes enfants et souhaitant obtenir l'asile. **Votre Rapporteur spécial regrette le manque d'évaluation récente sur le fonctionnement des centres d'hébergement dans le contexte des contraintes très fortes auxquels ils doivent faire face. Un prochain**

réaménagement global du dispositif d'accueil des étrangers pourrait en fournir l'occasion. Tout juste le présent projet de loi prévoit-il, à l'article 10 du chapitre 46-81, 230.000 euros au titre d'une mesure nouvelle intitulée « ingénierie et outil d'évaluation » dans les documents budgétaires.

Quant à la durée des séjours, elle varie en fonction de la nature de l'établissement et du public accueilli dans les proportions suivantes :

DURÉE MOYENNE DES SÉJOURS EN CHRS PAR TYPE DE CENTRE
(en jours)

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

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

Votre Rapporteur spécial déplore que les derniers résultats connus datent de 1997.

2.- Le dispositif national d'accueil doit faire face à de fortes contraintes

a) Le nombre de réfugiés s'accroît...

Au regard de la convention de Genève du 28 juillet 1951, deux situations doivent être distinguées, auxquelles correspondent deux types de prise en charge : d'une part, **les demandeurs d'asile en cours de procédure** que sont les étrangers admis à séjourner provisoirement en France après le dépôt d'une demande d'asile instruite par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en cas d'appel, par la Commission des recours des réfugiés. Ils sont titulaires d'une autorisation provisoire de séjour. D'autre part, **les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié** par décision de l'office ou de la commission des recours, qui sont munis d'un titre de résident et bénéficient de l'intégralité des droits économiques et sociaux reconnus aux nationaux.

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

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

| Origine | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Demandes | Certificats | Demandes | Certificats | Demandes | Certificats | Demandes | Certificats |
| Europe | 7.997 | 1.056 | 8.450 | 1.469 | 13.22 | 2.10 | 14.37 | 2.04 |
| Amérique/Afrique | 6.753 | 1.076 | 11.192 | 1.338 | 15.77 | 1.49 | 24.18 | 2.78 |
| Asie | 7.501 | 2.185 | 11.158 | 1.817 | 9.65 | 1.51 | 8.62 | 2.43 |
| Apatrides | 126 | 25 | 107 | 35 | 89 | 68 | 106 | 62 |
| Total | 22.377 | 4.342 | 30.907 | 4.659 | 38.74 | 5.18 | 47.29 | 7.32 |

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Le nombre de dossiers de demande d'asile déposés depuis 1998 a donc plus que doublé en trois ans (+ 111 %). En outre, non mentionnés dans ce tableau, les mineurs accompagnants représentent environ 12 à 15 % du nombre de majeurs. Ce chiffre

doit par ailleurs être complété par celui des **demandeurs d'asile territorial**, soit 11.810 en 2000 et 31.206 en 2001. L'instruction de ces demandes, qui relève actuellement du ministère de l'Intérieur, ne figure pas dans les statistiques de l'OFPRA. L'estimation du **nombre de réfugiés statutaires adultes s'élève au 31 décembre 2001 à 101.601**, dont 58 % d'hommes et 42 % de femmes.

b) ... plus vite que les capacités d'accueil spécifiques

– *Le dispositif national d'accueil n'offre pas suffisamment de places*

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

– des **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** qui assurent un hébergement et un accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile en cours de procédure. Ils offriront 9.782 places en fin d'année 2002, soit une augmentation de 85 % (+ 4.500 places) en 2 ans. Le plan de création de 3.000 places nouvelles en 2002 était réalisé à hauteur de 2.418 places au 30 juillet. Les autres places ouvriront avant la fin de l'année. La capacité des centres a été complétée par la mise en place d'un dispositif dénommé « **accueil d'urgence des demandeurs d'asile** ». Ce dispositif, financé sur le chapitre 46-81, article 40, a été mis en place en novembre 2000. Il est destiné prioritairement aux demandeurs d'asile de la région parisienne, et sa capacité est de 1.200 places en 2002 ;

– deux **centres de transit** de 46 et 80 places, destinés à accueillir les étrangers sollicitant l'asile en France pour une période déterminée nécessaire à l'établissement de leur situation administrative (personnes relevant de la convention de Dublin, situation particulière, etc) ;

– des **centres provisoires d'hébergement**, dont la mission principale est de préparer l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. Le dispositif a connu 2.274 entrées en 2001 contre 1.885 en 2000.

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

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (places permanentes)

| | CADA (1) | | CPH (2) | |
|-------------------------|------------------|---------------------------------|------------------|---------------------------------|
| | Nombre de places | Nombre de personnes accueillies | Nombre de places | Nombre de personnes accueillies |
| 1999 | 3.781 | 6.274 | 1.018 | 2.204 |
| 2000 | 4.756 | 5.794 | 1.028 | 1.885 |
| 2001 | 5.282 | 8.610 | 1.028 | 2.274 |
| 2002 (prévision) | 9.782 | 15.000 | 1.028 | 2.200 |

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

(2) centres provisoires d'hébergement

Source : projet de loi de finances

L'évolution depuis 2000 des crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés est retracée dans le tableau suivant :

DÉPENSES D'HÉBERGEMENT DES RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE

Chapitre 46-81, articles 40 et 60

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (prévision) |
|--------------|-------------|--------------|--------------|------------------|
| LFI | 47,9 | 61,2 | 97,5 | 139,6 |
| Exécution | 26,7 | 46,9 | 72,9 | |
| Total | 74,6 | 108,1 | 170,4 | 139,6 |

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

Votre Rapporteur spécial précise que l'article 60 intègre les dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, en hôtels ou en structures collectives d'hébergement, faute de capacités d'accueil suffisantes dans le dispositif *ad hoc*, pour environ 8.000 personnes. **Sur cet article 60, la dotation prévue dans le présent projet de loi est en augmentation de 42,1 millions d'euros** par rapport à celle de l'exercice précédent, soit :

- 26,2 millions d'euros correspondant à l'extension en année pleine des 3.000 places créées en 2002 ;
- 0,9 million d'euros pour l'actualisation du dispositif national d'accueil ;
- 15 millions d'euros correspondant au financement de près de 1.700 places nouvelles de centres d'accueil, portant leur nombre à 11.500 en 2003.

Cette évolution est justifiée par la poursuite de la hausse de la demande d'asile adressée à la France. Malgré une décélération du rythme d'augmentation, le nombre cumulé d'entrées nouvelles sur les 6 premiers mois de 2002 est supérieur de 7,4 % à celui de la période correspondante en 2001 : 24.989 contre 23.270. Dans ces conditions, **il est indispensable de poursuivre le processus de création de nouvelles places spécifiques pour éviter de faire reposer sur les dispositifs d'urgence les nouvelles prises en charge.**

– *Les allocations d'attente et autres aides sont stabilisées*

Les crédits du chapitre 46-81, article 70, sont affectés au versement par le **service social d'aide aux émigrants** de l'allocation d'attente au bénéfice des demandeurs d'asile venant d'arriver sur le territoire national (304,8 euros par adulte et 106,7 euros par enfant de moins de 16 ans) et des aides d'urgence et d'intégration au bénéfice des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. De plus, l'association « Entraide universitaire française » alloue des bourses universitaires à quelque 200 réfugiés statutaires.

L'évolution depuis 2000 des crédits ouverts pour financer l'allocation d'attente et les aides diverses est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CHAPITRE 46-81, ARTICLE 70

(en milliers d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 (prévision) | 2003 (prévision) |
|----------------------|-------|-------|---------------------|---------------------|
| Allocation d'attente | 9.604 | 9.711 | 9.048 | 9.048 |

| | | | | |
|-------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Aides diverses | 1.143 | 1.143 | 1.340 | 1.448 |
| Total article | 10.747 | 10.854 | 10.389 | 10.496 |
| <i>Rappel LFI</i> | <i>5.945</i> | <i>9.604</i> | <i>10.496</i> | <i>10.496</i> |

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

Le service a instruit 28.908 dossiers en 2000 et 32.731 en 2001. 33.368 personnes (en incluant les membres de la famille des demandeurs) en ont bénéficié en 2000, et 39.149 en 2001. le taux de couverture (nombre de dossiers d'allocation d'attente / nombre de demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA) a été de 74,6 % en 2000, et de 69,2 % en 2001.

B.- LES AUTRES DEPENSES D'ACTION SOCIALE SONT MARQUEES PAR LA RESORPTION DES DETTES ACCUMULEES

1.- Les dépenses déconcentrées recouvrent de nombreux dispositifs

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002 à l'article 20 du chapitre 46-81 s'élevaient à 203,5 millions d'euros. En 2001, les dépenses totales avaient représenté 212,2 millions d'euros, dont 31,2 millions ouverts en gestion.

Les dépenses de 2002 ont concerné :

– **les réponses apportées à l'urgence sociale** sous la forme des centres et services d'accueil d'urgence, des équipes mobiles, des SAMU sociaux, du « numéro vert » 115 pour l'accueil des sans-abri, des fonds d'aide aux impayés d'énergie et d'eau, des subventions à nombre d'associations, ainsi que les dispositifs favorisant l'accès au logement. Compte tenu de l'ampleur constatée des demandes d'hébergement d'urgence pour des personnes étrangères en transit ou en attente de régularisation, des crédits complémentaires à hauteur de 10 millions d'euros seront délégués vers les DDASS afin de couvrir les besoins de fin d'année à ce titre ;

– **les actions en direction des jeunes, dont les fonds d'aide aux jeunes** qui sont financés à parité par l'État et les conseils généraux, et mis en œuvre, pour une part, par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales dans le cadre du programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi) qui a concerné environ 22.000 jeunes en 2001. Les conseils régionaux, les communes et les organismes de protection sociale peuvent également participer au financement. Au total les montants affectés en lois de finances ont été de 43,4 millions d'euros en 2000 et 2001, et de 44,5 millions d'euros en 2002. Dans les faits, les masses effectivement consacrées au plan local au financement des fonds d'aide aux jeunes ont été inférieures (17,9 millions d'euros en 2000), d'autres priorités en matière de lutte contre les exclusions – notamment la mise en œuvre expérimentale de la « bourse d'accès à l'emploi » – ayant conduit à des redéploiements de crédits, ce qui est discutable du point de vue de la sincérité budgétaire. Environ 120.000 jeunes ont bénéficié d'une intervention d'un fonds d'aide aux jeunes en 2001, en progression par rapport à l'année précédente, et le montant moyen des aides attribuées a varié de 61 à 91 euros selon les départements. Dans un cas sur deux, les aides étaient destinées à la subsistance et dans un cas sur trois, au transport ;

– **l'appui social individualisé** et un accompagnement social renforcé au profit des personnes prises en charge par les structures relevant du champ de l'insertion par l'activité économique. L'appui social individualisé, régi par l'article L.322-4-17 du code du travail, est une mesure d'accompagnement social personnalisé et global destinée aux personnes rencontrant des difficultés (familiales, sociales, culturelles, de santé) qui font obstacle à leur insertion professionnelle ou à leur maintien dans l'emploi. En 2001, 34,8 millions d'euros y ont été consacrés, dont 13,7 millions d'euros versés par le Fonds social européen. Pour l'année 2002, les crédits s'élèvent à 45,3 millions d'euros, correspondant à environ 60.000 mesures ;

– **diverses actions plus spécifiques** telles que l'aide aux gens du voyage, la maison de la solidarité, etc. Minoritaires en termes de financement, ces actions de développement social, très variables, ont généralement pour caractéristique d'apporter des réponses originales à des situations sociales difficiles, par le soutien à des expériences locales. 2,13 millions d'euros ont contribué au financement des opérations « ville-vie-vacances ».

Votre Rapporteur spécial note avec intérêt que **la gestion des crédits de l'article 46-81, article 20, est globalisée** : les DDASS ont la possibilité de les répartir entre les différents paragraphes d'exécution en fonction des priorités qui s'expriment localement. En 2000, la répartition constatée fait apparaître que les réponses à l'urgence sociale ont mobilisé environ 43 % des crédits, le développement social 9 %, les actions en faveur des jeunes 18 %, l'insertion et l'accompagnement social 30 %. En 2001, les réponses à l'urgence sociale ont mobilisé environ 57 % des crédits, le développement social 7 %, les actions en faveur des jeunes 11 % et l'insertion et l'accompagnement social 22 %. Le reste recouvre les actions « ville » et l'observation sociale.

Le présent projet de loi prévoit un accroissement de la dotation budgétaire. 13,1 millions d'euros de mesures nouvelles devraient permettre :

– pour 5 millions d'euros, la création de places dans une nouvelle forme de résidence sociale, les « pensions de famille », et l'accueil d'enfants en errance, dans des structures adaptées, à Paris et Marseille ;

– pour 8,1 millions d'euros, de mieux faire face aux difficultés en matière d'urgence sociale, par un renforcement des moyens d'hébergement d'urgence, notamment en faveur des déboutés du droit d'asile.

2.– Le nouveau Gouvernement a apuré les dettes relatives à l'aide médicale

a) L'aide médicale gérée par l'assurance maladie

Instituée à partir du 1^{er} janvier 2000 pour les personnes étrangères résidant en France qui ne remplissent pas les conditions d'admission au bénéfice de la couverture maladie universelle, c'est-à-dire, pour l'essentiel, en situation irrégulière, l'aide médicale gérée par l'assurance maladie a connu une montée en charge rapide. Les bénéficiaires potentiels et leurs ayants droit – environ le quart du total – étaient 74.919 au 31 décembre 2000, 139.074 31 décembre 2001, et 165.480 personnes au 30 juin

2002. Les trois caisses primaires de Paris, Bobigny et Nanterre rassembleraient à elles seules 65 % des bénéficiaires.

Les statistiques des entrées les plus récentes dans le dispositif sont aussi les plus importantes depuis sa mise en place. L'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels rencontre toutefois une double difficulté : le chiffrage de la population immigrée clandestine et, parmi elle, la proportion des personnes qui, compte tenu de leur état de santé ou de leur âge, accepteront de sortir de l'anonymat.

Le montant annuel des prestations dont le remboursement est demandé par l'assurance maladie à l'État est en progression :

| | |
|---------------------------------|---|
| 2000 (3 trimestres) : | 25,89 millions d'euros ; |
| 2001 (4 trimestres) : | 145,79 millions d'euros ; |
| 2002 (2 trimestres à ce jour) : | 124,63 millions d'euros, l'estimation pour 4 trimestres étant de 258 millions d'euros. |

b) L'aide médicale par décision du ministre

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

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

c) Les évacuations sanitaires de Mayotte vers la Réunion

Chaque année, quelque 400 personnes sont transférées par l'hôpital de Mayotte vers les établissements de santé de la Réunion. La prise en charge en est demandée à l'aide médicale. Les dépenses en 2001 ont été de 15 millions d'euros. Elles seront du même ordre en 2002. À partir de 2003, la création de l'assurance maladie-maternité de Mayotte par l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 ne laissera à la charge de l'aide médicale de l'État que les évacuations sanitaires de personnes étrangères résidant en situation irrégulière à Mayotte, qui représentent actuellement 47 % des personnes concernées.

d) Les dettes sont enfin résorbées

Votre Rapporteur spécial se félicite que le vote en loi de finances rectificative pour 2002 d'une ouverture de crédits de 445 millions d'euros permette le règlement des dettes d'aide médicale, dans les conditions suivantes :

– 103,6 millions d'euros délégués aux préfets pour le paiement des dettes qu'ils conservaient à l'égard d'établissements de santé, des unions de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales, et des départements ;

– 65,8 millions d'euros de dettes à la Caisse nationale d'assurance maladie au titre de l'ancienne aide médicale avant le 1^{er} janvier 2000 ;

– 95,6 millions d’euros de dettes à la même caisse pour la gestion en 2000 et 2001 de la nouvelle aide médicale de l’État, et les 180 millions d’euros restants pour les dépenses des trois derniers trimestres de 2002.

e) L’évolution des crédits demeurera dynamique en 2003

Le présent projet de loi prévoit une mesure d’ajustement de 172,5 millions d’euros, ce qui portera les crédits inscrits à l’article 20 du chapitre 46-82 à 223,5 millions d’euros. Cette prévision inclut un projet d’économie de 50 millions d’euros grâce à un renforcement des contrôles de l’accès à la prestation par les organismes d’assurance maladie qui la gèrent.