

N° 1863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 4**

**EMPLOI, TRAVAIL et COHÉSION SOCIALE :**

**SOLIDARITÉ**

Rapporteur spécial : MME MARIE-HELENE DES ESGAULX

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2003 ET 2004</b> .....	11
<b>I.- L'ANNEE 2003 : LA REGULATION A ENTRAINE LA CONSOMMATION DES REPORTS</b> .....	11
<b>II.- LA POURSUITE DE L'APUREMENT DE LA DETTE SOCIALE</b> .....	13
<b>III.- L'ANNEE 2004 : UNE ANNEE DIFFICILE POUR LES GESTIONNAIRES DE CREDITS</b> .....	14
<b>CHAPITRE II : LA PREPARATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE</b> ...	15
<b>A.- L'ARCHITECTURE RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT</b> .....	15
1.- Le programme 1 « politiques en faveur de l'inclusion sociale » .....	17
2.- Le programme 2 « Accueil des étrangers et intégration » .....	17
<b>B.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES</b> .....	19
<b>C.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE</b> .....	20
<b>D.- LE PERIMETRE DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS</b> .....	22
<b>CHAPITRE III : LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION</b> .....	25
<b>I.- LA DECENTRALISATION DU RMI ET LA CREATION DU RMA</b> .....	25
1.- Le nombre d'allocataires du RMI.....	25
2.- Le bilan de l'insertion : le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI.....	27
3.- Le transfert de la gestion de la prestation aux départements au 1 <sup>er</sup> janvier 2004 .....	28
<b>II.- L'HEBERGEMENT SOCIAL ET LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION</b> .....	29
<b>A.- LES BESOINS EN HEBERGEMENT SOCIAL PRIS EN COMPTE PAR LE PLAN DE COHESION SOCIALE DE 2004</b> .....	29
1.- Un programme ambitieux d'extension des capacités des CHRS .....	30
2.- Les maisons-relais .....	33
3.- L'accueil d'urgence .....	34

B.- LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....	38
1.-Les actions nationales sont globalement reconduites .....	38
2.-Les actions locales .....	39
<b>III.- L'AIDE MEDICALE DE L'ÉTAT : APPLIQUER LES REFORMES ADOPTEES .....</b>	<b>42</b>
A.- LA MONTEE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF DEPUIS SON INSTAURATION EN 2000 .....	42
1.- La progression du nombre des bénéficiaires entre 2000 et 2003 .....	42
2.- Une dotation initiale qui s'est avérée insuffisante par rapport au coût réel du dispositif .....	43
3.- Le coût annuel du dispositif.....	45
B.- VERS UNE STABILISATION DES DEPENSES AU TITRE DE L'AIDE EN 2004 ?.....	47
C.- L'ENTREE EN VIGUEUR PARTIELLE DES REFORMES DE 2002 ET 2003.....	47
1.- La condition de résidence entrée en vigueur .....	48
2.- La redéfinition de la notion de soins urgents .....	48
3.- Une réforme qui attend son application réglementaire : l'instauration d'une participation du bénéficiaire au coût des soins.....	49
D.- FAUT-IL REFORMER A NOUVEAU L'AIDE MEDICALE DE L'ÉTAT ?.....	50
<b>IV.- LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE L'INTEGRATION SE POURSUIT .....</b>	<b>51</b>
A.- LA GENERALISATION DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION .....	51
B.- LES INTERVENTIONS DIRECTES DU MINISTERE .....	53
C.- LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS .....	55
D.-VERS LE REGROUPEMENT DES STRUCTURES D'ACCUEIL DES ETRANGERS .....	58
1.- L'évolution de l'activité de l'OMI .....	58
2.- Le projet de création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.....	59
E.- LES AUTRES ORGANISMES PARTICIPANT A LA POLITIQUE D'INTEGRATION.....	60
1.- L'activité du Haut-Conseil à l'intégration en 2003-2004 .....	60
2.- La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI).....	61
3.- Le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD).....	62
4.- La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité .....	62

<b>CHAPITRE IV : UNE POLITIQUE DYNAMIQUE EN FAVEUR DE LA PARITE ET L'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES .....</b>	<b>63</b>
<b>I.- LA PROMOTION DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>63</b>
<b>II.- UNE BAISSSE INQUIETANTE DES MOYENS DU MINISTERE.....</b>	<b>65</b>
<b>III.- LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME SPECIFIQUE AU SENS DE LA LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>67</b>
<b>CHAPITRE V : LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL.....</b>	<b>69</b>
<b>I.- LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX : VERS UNE DECENTRALISATION PARTIELLE.....</b>	<b>69</b>
<b>A.- LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX BENEFICIENT DE LA STABILITE DES MOYENS.....</b>	<b>69</b>
1.- Les dépenses non déconcentrées.....	69
2.- Les formations initiales (dépenses déconcentrées) transférées aux régions .....	70
3.- La dotation de l'IFCASS .....	72
<b>B.- LE FINANCEMENT DES BOURSES POUR TRAVAILLEURS SOCIAUX TRANSFERE AUX REGIONS .....</b>	<b>72</b>
<b>C.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT.....</b>	<b>73</b>
<b>II.- LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIES .....</b>	<b>74</b>
<b>A.- LA POLITIQUE MENEES EN FAVEUR DES RAPATRIES DEPUIS 2002 .....</b>	<b>74</b>
<b>B.- DES MESURES DE RECONNAISSANCE ACCRUES EN 2005.....</b>	<b>75</b>
1.- Pour les anciens harkis et membres des forces supplétives :.....	75
2.- Pour les rapatriés bénéficiaires des lois d'indemnisation :.....	76
3.- Pour les « exilés » ayant dû quitter leur activité professionnelle dans le secteur privé en raison des événements d'Algérie : .....	76
<b>III.- LE SOUTIEN A L'ECONOMIE SOLIDAIRE RECENTRE SUR DES ACTIONS PRIORITAIRES .....</b>	<b>76</b>
<b>IV.- LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER .....</b>	<b>78</b>
<b>CHAPITRE VI : LA GESTION DES SERVICES COMMUNS.....</b>	<b>81</b>
<b>I.- L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>81</b>
<b>A.- LE NON-REMPLACEMENT D'UN DEPART A LA RETRAITE SUR DEUX SE POURSUIT.....</b>	<b>81</b>
<b>B.- LES REMUNERATIONS.....</b>	<b>85</b>
<b>C.- LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE.....</b>	<b>86</b>

<b>II.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D’EQUIPEMENT .....</b>	<b>87</b>
A.– DES CREDITS INSUFFISANTS POUR L’ADMINISTRATION CENTRALE.....	87
B.– LA POURSUITE DE LA REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES.....	89
C.– LES FRAIS DE JUSTICE ET DE REPARATIONS CIVILES .....	91
D.– LES ETUDES ET RECHERCHE .....	91
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>93</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 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. À cette date, seulement 47 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. Cependant, le nombre de réponses est plus favorable si l’on prend en compte les réponses parvenues de façon non officielle : le total s’élève alors à 62%. Les ministères ont en outre commencé à procéder à l’envoi des réponses dès le début du mois de septembre, ce qui a permis au Rapporteur de bénéficier d’un flux régulier de réponses.

On regrettera néanmoins l’absence de réponses sur des questions importantes au moment de l’examen des crédits de la solidarité par la Commission des Finances, de l’économie générale et du plan, le 26 octobre 2004.

## INTRODUCTION

Les crédits de la lutte contre l'exclusion, de l'intégration et des rapatriés s'élèvent pour 2005 à **1,19 milliard d'euros**. À structure constante, ces crédits étaient de 1,068 milliard d'euros pour 2004. L'augmentation est donc de 122 millions d'euros, ce qui représente **une progression de 11,42 %** par rapport à l'année dernière.

Les dotations prises en compte par le présent rapport spécial consacré à la solidarité incluent d'autres crédits : ceux gérés par le ministère de la Parité et de l'égalité professionnelle, d'une part, et ceux relatifs à la gestion des politiques de santé et de solidarité, d'autre part. Le tableau suivant présente l'évolution des crédits au sein des agrégats concernés.

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

(en millions d'euros)

	LF 2004	PLF 2005	PLF 2005 à périmètre constant*	Évolution* PLF 2005/ LF 2004 (en %)
Intégration et lutte contre les exclusions	1.270	1.472	1.587	24,96
Interventions en faveur du droit des femmes	17	17	17	—
Gestion des politiques de santé et de solidarité	1.011	1026	1.030	1,88
Développement social *	243	32	32	— 86,83
<b>Total</b>	<b>2.541</b>	<b>2.547</b>	<b>2.666</b>	<b>4,92</b>

\* Transfert au titre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Source : projet de loi de finances

Le périmètre des crédits de la solidarité, qui a connu des changements importants en 2004, ne semble pas encore stabilisé.

En 2004, est entrée en application la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, ce qui a eu pour effet de modifier en diminution le contour budgétaire des crédits de la solidarité de 4,5 milliards d'euros.

En 2005, de nouveaux changements de périmètre affectent les crédits. Le premier concerne les crédits liés aux transferts de compétence opérés en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : la formation initiale des travailleurs sociaux et les bourses aux étudiants seront transférées aux régions, ce qui entraînera le basculement des crédits correspondants au budget de l'intérieur (152 millions d'euros en 2004). Les fonds d'aide aux jeunes et les fonds d'impayés énergie (25 millions d'euros) sont quant à eux transférés aux départements. Au total, le transfert portera sur 165 millions

d'euros, montant correspondant à la moyenne des dotations des trois dernières années. Un autre changement consiste en le rattachement des crédits de l'aide au logement temporaire des personnes défavorisées à la section « santé-solidarité » en provenance du Logement. Ces crédits, qui s'élèvent à 45 millions d'euros, étaient gérés par les Directions départementales de l'action sociale. Ce dernier changement confère donc plus de cohérence au budget de la solidarité. Enfin, la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) sera placée en 2005 sous l'autorité du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Le budget de la section II du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale connaît une augmentation significative dans le présent projet de loi.

Les principales actions concernent la lutte contre l'exclusion (613 millions d'euros en 2004, dont 437 pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale), l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés (160 millions d'euros en 2004), l'intégration et la lutte contre les discriminations (le Fonds d'action et de soutien pour l'insertion et la lutte contre les discriminations a été doté de 154 millions d'euros pour 2004), et, enfin, les actions en faveur des rapatriés (11 millions d'euros).

**Ces crédits sont fortement majorés, compte tenu de l'effort exceptionnel prévu par le plan de cohésion sociale** en faveur de l'hébergement d'urgence (77 millions d'euros supplémentaires), du contrat d'accueil et d'intégration rendu obligatoire par le projet de loi de programme pour la cohésion sociale (20 millions d'euros supplémentaires) et du renforcement du lien social à travers le développement des points d'accueil-écoute jeunes et du guichet unique (10 millions d'euros supplémentaires). Une mesure nouvelle de 11 millions d'euros est en outre prévue pour les rapatriés, ce qui aboutit à un doublement des moyens qui leur sont consacrés.

Le présent projet inscrit 107 millions d'euros de mesures nouvelles au titre de trois des programmes du plan de cohésion sociale. Il s'agit des programmes « renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence », « restaurer le lien social » et « rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées ». La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations s'accompagne en outre d'une mesure nouvelle de 10,7 millions d'euros. Avec les 11 millions d'euros nouvellement attribués aux rapatriés, **il s'agit au total de 122 millions de mesures nouvelles pour 2005.**

Les ajustements négatifs s'élèvent à 6,7 millions d'euros : il s'agit notamment de l'ajustement aux besoins et de la diminution transversale de 0,2 % du montant des lettres plafond demandés par le Ministère des Finances.

La situation des dépenses en capital est retracée dans le tableau suivant :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ

#### Dépenses en capital

(en millions d'euros)

	LF 2004 à périmètre 2005		PLF 2005		Évolution PLF 2005/ LF 2004 (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Intégration et lutte contre les exclusions	0,50	1,70	0,57	0,33	14,00	- 80,59
Gestion des politiques de santé et de solidarité	11,20	9,90	34,15	31	204,91	213,13
Développement social	29,70	19,60	26,20	19,40	- 11,78	- 1,02
<b>Total</b>	<b>41,40</b>	<b>31,20</b>	<b>60,92</b>	<b>50,73</b>	<b>47,15</b>	<b>62,60</b>

Source : projet de loi de finances

Les ouvertures d'autorisations de programmes passeront de 41,4 millions d'euros à 60,92 millions d'euros, soit une progression de 47 %, les crédits de paiement augmentant de 62 %.

Selon le rapport du contrôleur financier, 32 millions d'euros d'autorisations de programme demeuraient disponibles au 31 décembre 2003, soit le quart du total environ. Les crédits de paiement disponibles s'élevaient à 54 millions d'euros, soit le tiers du total environ. Ces chiffres traduisent une amélioration de la gestion des dépenses en capital pour l'année 2003 par rapport à 2002, où la consommation était apparue plus faible. Cependant, l'amélioration doit se poursuivre.

Votre Rapporteur spécial considère que, même si les changements de périmètre intervenant pour 2005 sont restreints, ils ne contribuent pas nécessairement à rendre le budget totalement lisible, compte tenu de son caractère diffus. C'est en effet parfois au niveau de l'article que s'établit le découpage des crédits entre agrégats et entre ministères.

Les principales caractéristiques du budget de la solidarité en 2005 illustrent les deux mouvements de fond déjà présents l'an dernier : la décentralisation et l'effort de maîtrise de la dépense. S'y ajoute le volontarisme de la politique de lutte contre l'exclusion conduite par le Gouvernement, qui permettra de doter de moyens conséquents un certain nombre d'actions visant à l'insertion des populations fragilisées et à l'intégration des étrangers.

La gestion des services communs est conforme aux orientations stratégiques du Gouvernement, notamment marquée par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, orientation respectée dans les services dont il est question dans le présent rapport.

Enfin, la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances progresse.

Un programme annuel de performance expérimental est disponible, bien que dans une version non officialisée, les derniers ajustements étant en cours. La liste des objectifs et des indicateurs a été formulée pour les programmes de la mission « solidarité et intégration ». Une estimation de la répartition par programme des effectifs (en ETP rémunérés) de chaque catégorie (A, B, C) a été effectuée d'après les résultats d'une enquête auprès des services.

Des expérimentations de gestion des crédits selon les règles de la loi organique sont inscrites dans le présent projet : deux nouveaux chapitres budgétaires ont été créés à cette fin.

## **CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE LA SOLIDARITE EN 2003 ET 2004**

### **I.- L'ANNEE 2003 : LA REGULATION A ENTRAINE LA CONSOMMATION DES REPORTS**

L'exécution du budget 2003 a été affectée à la fois par la mise en place du nouveau progiciel de comptabilité ACCORD et par une régulation budgétaire.

Si l'installation matérielle, logicielle et la formation liées à l'installation du nouveau système ont été assurées en 2002, et si le démarrage d'ACCORD s'est effectué dans de bonnes conditions, certaines procédures ont fortement ralenti l'activité des services au premier trimestre et même au-delà : ainsi par exemple la récupération des informations sur les engagements juridiques fin février après la fermeture de l'application pendant plus d'une semaine puis la validation de ces engagements dans la nouvelle application comptable, ou encore l'apprentissage difficile lié à la complexité de ce nouvel outil.

La réserve d'innovation et de précaution décidée par le Premier ministre est intervenue au cours de la même période ; elle a d'abord porté sur les crédits de la loi de finances initiale (lettre du 3 février) puis sur les crédits reportés de 2002 (notification du 22 avril). Parallèlement, 167,5 millions d'euros étaient annulés par décret le 3 février. Un second décret d'annulation est intervenu le 30 août, portant sur 131,4 millions d'euros.

La libération de la réserve s'est effectuée progressivement en fonction des besoins à partir du 12 juillet jusqu'au 15 octobre ; un schéma de fin de gestion a été établi conjointement entre les ministères des affaires sociales, du travail et de la solidarité, et de l'économie, des finances et du budget, ce qui a permis de limiter le recours à une loi de finances rectificative.

Malgré ces mesures, les crédits disponibles ont été supérieurs à ceux de la loi de finances initiale, notamment pour l'intervention qui représente 88,16 % de celle-ci. L'engagement de ne pas dépenser plus que les crédits votés par le Parlement a été respecté pour les dépenses de fonctionnement. En revanche, la situation du marché de l'emploi a nécessité d'utiliser l'essentiel des reports de crédits d'intervention.

Les taux d'engagement de dépenses se sont situés à un niveau comparable à ceux des années précédentes et même meilleur qu'en 2001 et 2002, soit plus de 96 % sur les titres 3 et 4 (ils ne sont pas significatifs pour les dépenses en capital).

Le pourcentage global de paiements sur engagements dépasse 97 % comme les années précédentes, où ce taux était très régulier. Il souligne la capacité de réaction des services et l'effort de rattrapage des retards du premier semestre, en particulier sur les dépenses de fonctionnement.

L'exécution des crédits figure dans les tableaux suivants, présentant les trois agrégats qui constituent le budget de la solidarité. Comme le font apparaître les tableaux, l'exécution a été supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour les deux premiers agrégats. Une partie des reports de crédits a été consommée, mais des abondements ont été nécessaires par décrets d'avance et en loi de finances rectificative.

### EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « DÉVELOPPEMENT SOCIAL » EN 2003

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	LFI	Exécution
Actions en faveur des personnes âgées	36	51
Formation des professions sociales	143	145
Actions en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes	18	15
Actions en faveur de l'économie sociale et solidaire	4	13
Actions en faveur des rapatriés	14	25
Action sociale et participation aux régimes de protection sociale des territoires et collectivités d'outre-mer	95	81
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>321</b>

Source : compte rendu de gestion budgétaire.

Des crédits supplémentaires ont abondé la gestion des crédits en faveur des rapatriés dans le cadre du projet de loi de contribution nationale relative au règlement des difficultés liées au rapatriement, à hauteur de 13 millions d'euros.

### EXÉCUTION DE L'AGRÉGAT « INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS » EN 2003

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	LFI	Exécution
Financement du revenu minimum d'insertion	4.500	5.201
Accompagnement social (emploi et hébergement)	907	1.185
Population et migrations	301	449
<b>Total</b>	<b>5.750</b>	<b>6.835</b>

Source : compte rendu de gestion budgétaire.

La forte tension s'exerçant sur les capacités d'hébergement d'urgence a nécessité l'ouverture d'un décret d'avances de 145 millions d'euros (le 13 octobre 2003) sur le chapitre 46-81 pour financer les dépenses d'hébergement d'urgence. La loi de finances rectificative a abondé ces crédits de 10 millions d'euros. Elle a également ouvert un crédit de 701 millions d'euros pour les dépenses liées au RMI.

**EXÉCUTION DE L'AGREGAT « GESTION DES POLITIQUES DE SANTÉ  
ET DE SOLIDARITÉ » EN 2003**

*(en millions d'euros)*

<b>Composantes</b>	<b>LFI</b>	<b>Exécution</b>
Pilotage des politiques de santé et de solidarité	23	48
Fonctions transversales	986	812
<i>dont : matériel et fonctionnement</i>	<i>231</i>	<i>251</i>
<i>rémunérations</i>	<i>569</i>	<i>561</i>
<i>pensions civiles de retraite</i>	<i>186</i>	<i>0</i>
<b>Total</b>	<b>1.009</b>	<b>860</b>

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

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

## **II.- LA POURSUITE DE L'APUREMENT DE LA DETTE SOCIALE**

Une dette sociale importante, héritée de la gestion précédente, a dû être apurée à partir de 2002, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 ayant commencé ce mouvement d'apurement. Après le collectif de fin d'année 2002, puis celui du 30 décembre 2003, un certain nombre de dettes ont été apurées.

Trois dettes subsistent sur les agrégats concernés par le présent rapport, pour un montant de 171,374 millions d'euros :

– *le remboursement des dépenses de personnel aux départements* (Chapitre 37-12 article 10) : lors de la décentralisation, des fonctionnaires territoriaux du département de la Guadeloupe en poste dans les services d'hygiène du milieu ont opté pour la fonction publique de l'État. Dans l'attente de leur prise en charge par l'État et pour éviter une interruption de salaire, le Conseil général a continué à assurer leur rémunération. L'État a ainsi contracté une dette évaluée à 1,17 million d'euros vis-à-vis du département de la Guadeloupe ;

– *l'aide sociale obligatoire* (chapitre 46-36 article 30) : au 31 décembre 2003, 10 millions d'euros demeuraient à honorer auprès des établissements pour la prise en charge par l'État de l'hébergement des personnes âgées et des personnes handicapées sans domicile fixe ;

– *l'aide médicale de l'État* (chapitre 46-82 article 20) :

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a ouvert 208,451 millions d'euros sur cet article. La dette subsistant au 31 décembre 2003 est évaluée à 160,184 millions d'euros.

La dette existant jusqu'à la fin 2003 au titre du RMI a donc été apurée ; **néanmoins subsiste la dernière dette citée, liée à l'aide médicale d'État, qui est aujourd'hui la plus lourde, et la sous dotation régulière du chapitre 46-82 ne permettra pas d'apurer cette situation**, ainsi que votre Rapporteur l'expliquera au chapitre III du présent rapport.

### **III.– L'ANNEE 2004 : UNE ANNEE DIFFICILE POUR LES GESTIONNAIRES DE CREDITS**

Au 1,068 milliard d'euros de crédits votés pour 2004 s'ajoutent 228,2 millions d'euros de reports de crédits non utilisés en fin de gestion 2003.

Les crédits de fonctionnement sont regroupés sur le chapitre 34-98, qui totalise pour 2004 un montant de 195,24 millions d'euros. Les crédits ouverts sur ce chapitre 34-98 ont été affectés par des gels : gels sur les reports à hauteur de 52,8 millions d'euros dès leur obtention (arrêté de report du 18 mai 2004) et gels pour 20 millions d'euros par décision du 20 avril 2004.

Un dégel est intervenu sur le chapitre par décision du 31 juillet 2004 pour un montant total de 67,8 millions d'euros, portant le gel résiduel à 5 millions d'euros sur le chapitre.

Une demande de crédits pourrait être présentée en loi de finances rectificative pour les formations et les bourses aux étudiants : il s'agit de mettre à niveau les bourses en formation sanitaire et sociale par un rattrapage par rapport à l'augmentation des bourses dans les formations paramédicales. Cette demande devrait porter sur environ 500.000 euros.

La gestion de ce chapitre connaît beaucoup de difficultés, qui s'expliquent notamment par la multiplicité et la dispersion des gestionnaires ultimes des crédits, à savoir les différentes directions des ministères sociaux. Il faut espérer une amélioration de la situation grâce à la mise en œuvre de la loi organique, le nombre de gestionnaires étant limité au nombre de programmes.

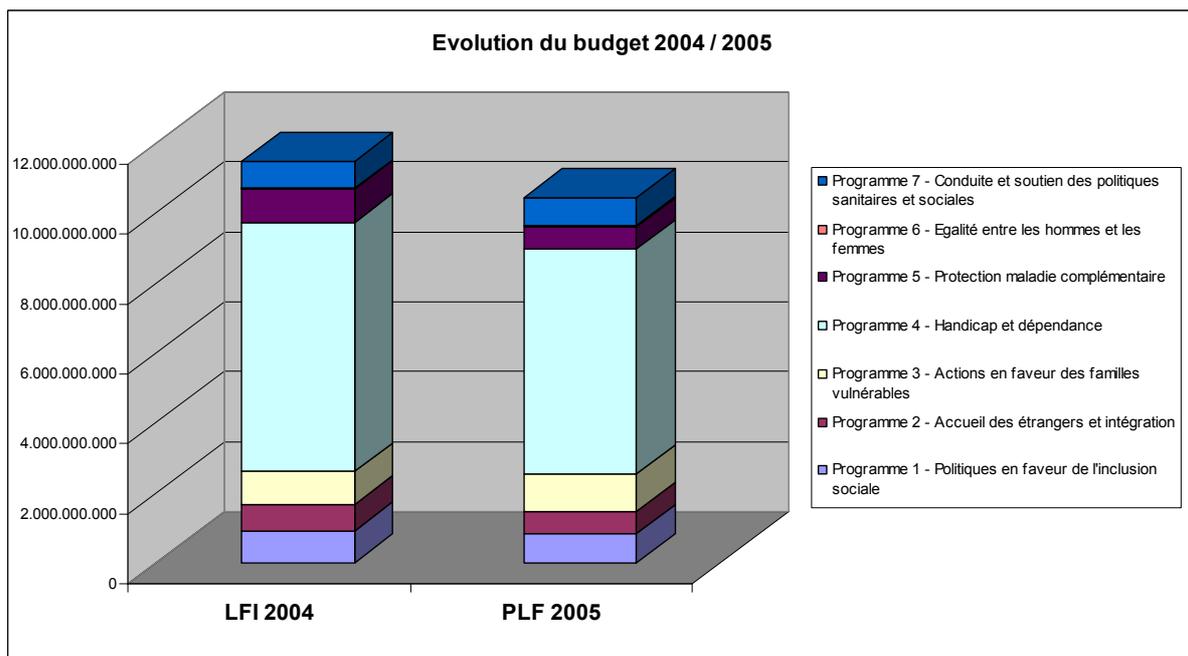
## CHAPITRE II : LA PREPARATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE

### A.— L'ARCHITECTURE RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT

La maquette budgétaire présentée par le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, le 16 juin 2004, prévoit que la mission interministérielle « solidarité et intégration » sera constituée de sept programmes, le dernier regroupant la quasi-totalité des personnels et de réelles fonctions transversales, comme les études et statistiques, le fonctionnement ou la formation.

On notera que l'une des propositions émanant de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale quant à la maquette a été retenue : il s'agit du rattachement des actions en faveur des rapatriés au programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale ». Par contre, la proposition de rattacher les subventions à divers régimes de protection sociale outre-mer à la mission « Outre-mer » n'a pas été retenue. Ce choix traduit une différence de traitement peu justifiée avec les subventions aux systèmes de soins qui, elles, ont été soustraites de la mission « santé » pour être transférées intégralement à la mission « Outre-mer ».

La répartition des crédits entre les différents programmes figure dans le tableau suivant. Elle permet de constater que la répartition en est à peu près équilibrée, sauf s'agissant du programme « handicap et dépendance », le plus important au plan financier.



Source : ministère de la Santé et de la Protection sociale

**DECLINAISON EN PROGRAMMES DE LA MISSION « SOLIDARITE ET INTEGRATION »**

	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
<b>Programme 1 - Politiques en faveur de l'inclusion sociale</b>	<b>891.734.382</b>	<b>829.059.001</b>
Action 1 - Prévention de l'exclusion	211.109.268	50.908.668
Action 2 - Actions en faveur des plus vulnérables	643.816.737	730.160.114
Action 3 - Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	24.806.877	23.490.219
Action 4 - Rapatriés	12.001.500	24.500.000
<b>Programme 2 - Accueil des étrangers et intégration</b>	<b>739.429.854</b>	<b>643.036.541</b>
Action 1 - Participation de la régulation des migrations	5.747.414	5.704.964
Action 2 - Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	293.466.457	166.837.145
Action 3 - Intégration	200.123.985	230.467.527
Action 4 - Aide médicale de l'État	233.480.000	233.480.000
Action 5 - Soutien du programme	6.611.998	6.546.905
<b>Programme 3 - Actions en faveur des familles vulnérables</b>	<b>945.439.323</b>	<b>1.060.060.925</b>
Action 1 - Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	23.712.873	23.135.889
Action 2 - Soutien en faveur des familles monoparentales	769.700.000	862.770.350
Action 3 - Protection des enfants et des familles	152.026.450	174.154.686
<b>Programme 4 - Handicap et dépendance</b>	<b>7.124.810.404</b>	<b>6.413.294.614</b>
Action 1 - Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14.201.334	14.203.476
Action 2 - Incitation à l'activité professionnelle	2.036.953.500	1.139.570.000
Action 3 - Ressources d'existence	4.932.990.000	5.146.305.153
Action 4 - Compensation des conséquences du handicap	93.537.500	89.842.989
Action 5 - Personnes âgées	41.753.614	16.975.378
Action 6 - Pilotage du programme	5.374.456	6.397.618
<b>Programme 5 - Protection maladie complémentaire</b>	<b>946.560.308</b>	<b>660.577.410</b>
Action unique - Accès à la protection maladie complémentaire	946.560.308	660.577.410
<b>Programme 6 - Égalité entre les hommes et les femmes</b>	<b>27.001.712</b>	<b>26.991.829</b>
Action 1 - Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	880.360	880.288
Action 2 - Égalité professionnelle	5.000.000	4.999.143
Action 3 - Égalité en droit et en dignité	10.923.500	10.917.456
Action 4 - Articulation des temps de vie	203.640	203.113
Action 5 - Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	9.994.212	9.991.829
<b>Programme 7 - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</b>	<b>771.278.567</b>	<b>786.606.555</b>
Action 1 - État-major de l'administration sanitaire et sociale	44.482.096	45.358.829
Action 2 - Statistiques, études et recherche	21.549.606	22.801.742
Action 3 - Gestion du programme Politiques en faveur de l'inclusion sociale	98.782.677	96.897.648
Action 4 - Gestion du programme Accueil des étrangers et intégration	21.604.185	21.709.844
Action 5 - Gestion du programme Actions en faveur des familles vulnérables	11.531.365	11.531.402
Action 6 - Gestion du programme Handicap et dépendance	119.889.667	119.282.212
Action 7 - Gestion du programme Protection maladie complémentaire	331.498	339.816
Action 8 - Soutien de l'administration sanitaire et sociale	398.373.609	414.061.734
Action 9 - Pilotage de la sécurité sociale	54.733.864	54.623.328

Source : ministère de la Santé et de la Protection sociale

La mission « Solidarité et intégration » comporte sept programmes. Seront ici présentés les programmes auxquels contribuent les crédits de la solidarité, à savoir le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », et le programme « Accueil des étrangers et intégration ». Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » sera évoqué dans le chapitre IV du présent rapport, consacré à cette politique.

#### 1.- Le programme 1 « politiques en faveur de l'inclusion sociale »

Ce programme a pour objectif général de renforcer la cohésion sociale par une réduction de la pauvreté et de la précarité. Ce programme se décline en quatre actions : prévention de l'exclusion, actions en faveur des plus vulnérables, conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion, rapatriés.

Il a été décidé, lors du comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 6 juillet 2004 de créer, dans le cadre de la loi organique, un document de politique transversale pour le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ». La Direction générale de l'action sociale (DGAS) en sera le chef de file. Le document devrait comporter 2 à 4 grandes priorités, ainsi que les objectifs correspondants accompagnés d'une dizaine d'indicateurs.

Ce document devrait permettre d'améliorer la cohérence, la lisibilité et l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion, par l'adoption d'un cadre budgétaire global permettant une programmation transversale des crédits relevant de ces politiques. Il permettra une vision élargie de l'ensemble des actions consacrées à l'inclusion sociale. Les crédits de lutte contre l'exclusion sont en effet répartis, au niveau budgétaire, dans différents chapitres et articles dont la lisibilité d'ensemble est difficile.

Selon la DGAS, le nouveau système rejoint l'objectif établi par la Commission européenne de garantir la prise en compte de la lutte contre l'exclusion dans l'ensemble des politiques sectorielles. Le document de politique transversale devrait permettre de progresser dans ce sens, par la mise en place de tableaux de bord présentant domaine par domaine les crédits affectés, les financements consentis, les résultats et les performances.

#### 2.- Le programme 2 « Accueil des étrangers et intégration »

Le programme « Accueil des étrangers et intégration des immigrés » regroupe les actions sociales prioritaires conduites en direction des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Il retrace pour l'essentiel les actions menées par la direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi, notamment en matière de politique d'intégration des personnes étrangères ou issues de l'immigration. Toutefois, il ne prend pas en compte les actions concourant à cette politique mais relevant d'autres missions portées par d'autres ministères en matière d'éducation, de culture, de santé, par exemple. Il

n'inclut pas non plus certaines dépenses d'action sociale (hébergement d'urgence) exposées au bénéfice d'étrangers au titre de la politique de lutte contre les exclusions.

Trois actions d'intervention ont été dans un premier temps définies par le ministère : l'intégration, la prise en charge sociale des demandeurs d'asile et la participation à la régulation des migrations.

L'aide médicale d'État y a été ajoutée, à la demande du Parlement.

Enfin, est instituée une action de soutien du programme, dont le caractère est résiduel.

Plusieurs questions restent encore posées quant à la définition du périmètre de ce programme.

Il a été proposé d'inscrire dès à présent dans l'action « prise en charge sociale des demandeurs d'asile » et dans la nomenclature budgétaire propre au programme « accueil des étrangers et intégration », les crédits de l'allocation d'insertion bénéficiant aux demandeurs d'asile. L'allocation d'insertion est versée sous condition de ressources à certains types de population ne justifiant pas de références de travail suffisantes pour ouvrir des droits à l'assurance chômage. Ses bénéficiaires sont principalement des demandeurs d'asile mais également des anciens détenus, des expatriés ou, selon des dispositions récentes, des personnes étrangères victimes de la traite et acceptant d'aider la justice.

S'agissant d'une politique d'emploi, cette inscription prépare une modification ultérieure de la répartition des compétences entre la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

L'autre question concerne l'aide médicale d'État (AME), qui a pour finalité essentielle de protéger la santé des étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle (CMU).

Le principe du rattachement de cette action au programme **n'est pas définitivement arrêté car elle serait, selon le ministère de l'emploi, hétérogène avec le reste du programme.**

Au plan sanitaire, les bénéficiaires se caractérisent fréquemment par leur retard dans le recours aux soins, la précarité de leurs conditions de vie et dans certains cas par la présence de pathologies spécifiques. Les dépenses sont principalement hospitalières (78 %) et dans les cas où les services d'urgence sont sollicités en dehors des conditions de prise en charge par l'aide médicale, ces dépenses donnent lieu à des admissions en non-valeur par les hôpitaux et donc à un report de charge sur l'assurance maladie. La justification de l'aide médicale relève enfin de la santé publique, davantage que de l'intégration.

Ainsi par exemple, l'aide médicale participe des politiques de santé visant des publics spécifiques et se rapproche plutôt des actions bénéficiant aux personnes en situation d'exclusion ; elle bénéficie aux étrangers en situation irrégulière résidant depuis plus de trois mois sur le territoire national alors que par construction les autres actions du programme s'adressent soit à des étrangers en situation régulière, soit à des personnes issues de l'immigration et ayant acquis la nationalité française.

Pour ces raisons, selon le ministère, il est particulièrement difficile au responsable du programme d'assumer la fixation d'objectifs de performance et la mise en œuvre des moyens pour y parvenir.

Les actions telles qu'elles ont été établies cette année pourront être revues d'ici 2006.

La mise en place de la nouvelle nomenclature ne justifie que **peu de transferts de crédits entre les sections ministérielles** actuelles. Pour ce qui concerne les crédits de la solidarité, on notera que l'article 30 du chapitre 46-91 « financement des prêts de reclassement aux rapatriés » de la section « Charges communes » est rattaché à la mission « Solidarité et intégration », dans le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », action « Rapatriés », rattachement qui apparaît pleinement logique.

## B.— LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES

Les ministères sociaux ont prévu, en 2005, de poursuivre la globalisation et la fongibilité des crédits déjà instituées en 2004 pour certains crédits, et de les initialiser pour de nouvelles lignes de crédit. Quatre chapitres de regroupement figurent dans le présent projet, ainsi intitulés :

- **39-01** : santé publique – prévention (2004)
- **39-02** : veille et sécurité sanitaire (2005) ;
- **39-03** : politiques en faveur de l'inclusion sociale (2005), chapitre qui correspond au programme 1 ; ces trois chapitres correspondant chacun à un programme ;
- **59-01** : statistiques, études, recherche et évaluation (2005), chapitre qui correspond aux crédits de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), soit à une partie de l'action 2 du programme 7.

Il convient d'y ajouter le chapitre :

- **39-04** : expérimentation en région de Haute-Normandie (2005), portant sur des crédits entrant à l'avenir dans deux programmes : « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » et « conception et gestion des politiques de santé ». Il s'agit d'une expérimentation des programmes supports des missions « santé » et « solidarité – intégration » regroupés dans ce chapitre unique, lequel fonctionne de façon différente car il n'est pas soumis à la règle de fongibilité.

Ainsi par exemple, pour ce qui concerne le nouveau chapitre 39-03 correspondant au programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », le présent projet propose la reconduction des dotations 2004, pour financer le même type d'actions. Sont ajoutés 26 millions d'euros relatifs à la consolidation du dispositif d'urgence et 16,5 millions d'euros de moyens nouveaux pour permettre la poursuite du programme des maisons-relais, mettre en place des guichets uniques sociaux et créer 100 points d'accueil et d'écoute jeunes en application du plan de cohésion sociale. Par ailleurs, 25,1 millions d'euros feront l'objet d'un ajustement de crédits lié aux transferts de compétence opérés en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (transfert aux départements des Fonds d'aide aux jeunes et des fonds d'impayés).

Une expérimentation de justification au premier euro est prévue dans le cadre du programme « Accueil des étrangers et intégration ». Elle sera faite sur la partie des crédits de l'article 60 du chapitre 46.81 relatifs au financement déconcentré de l'hébergement des demandeurs d'asile, soit le titre 6, catégorie 4 de l'action 2 du programme dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire. Ce choix vise à donner au Parlement des éléments d'information et de justification sur le montant des crédits demandés en projet de loi de finances, notamment en expliquant la composition des structures de coûts.

Cette expérimentation impliquera d'obtenir des informations analytiques de gestion émanant d'opérateurs associatifs qui constituent les principaux partenaires des politiques publiques sociales.

### C.— LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE

L'avant-projet annuel de performance a été communiqué à votre Rapporteur à l'état de presque achèvement. Les objectifs y sont définis et les indicateurs déterminés, et votre Rapporteur spécial apprécie le fait qu'il s'agisse aussi bien d'indicateurs quantitatifs (tel, par exemple, le coût moyen de la prise en charge d'une personne dans un centre d'hébergement d'insertion) que qualitatifs et mis en rapport avec des objectifs de réinsertion (le taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement social). Une telle approche permet de ne pas se contenter de mesurer les différents éléments de la précarité, mais aussi de prendre en compte la progression de la situation des personnes vers plus d'autonomie et de stabilité. Le critère d'efficacité est présent dans la poursuite des objectifs.

Si les indicateurs sont définis, ils ne sont pas encore tous disponibles. En effet, beaucoup sont à construire, ce qui ne peut être regardé de façon négative, car démontrant une appréhension nouvelle des objectifs de l'action sociale. La construction de certains indicateurs du programme en faveur de l'inclusion sociale apparaît difficile dans la mesure où il s'agit souvent de mesurer les effets de leviers obtenus au moyen d'actions engageant peu de crédits ; en effet, la plupart des financements interviennent à présent dans le cadre d'actions mises en œuvre de façon décentralisée (ainsi par exemple, le RMI qui est l'un des principaux outils d'insertion mais n'appartient plus aux services de l'État).

Pour le programme « Accueil des étrangers et intégration », six objectifs de résultats ont été sélectionnés :

– quatre pour l'action « Intégration » qui portent sur la politique renouvelée d'accueil des nouveaux migrants, la facilitation de l'intégration principalement par la maîtrise de la langue française, le soutien à la promotion sociale et professionnelle (en lien avec les indicateurs de la politique de la ville) et, enfin, l'accès à la nationalité,

– un pour l'action « Prise en charge sociale des demandeurs d'asile » qui retrace les dispositifs sociaux, notamment d'hébergement, mis en œuvre pour répondre à la demande d'asile dans le respect des engagements internationaux de la France,

– un pour l'action « Participation à la régulation des migrations ». Ce programme contribue, sur le plan social aux actions mises en œuvre principalement par les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur.

Les ministères manifestent une certaine inquiétude face à l'entrée en vigueur des objectifs de performance et des indicateurs pour ce programme. Le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale souligne que les objectifs sont souvent dépendants d'évolutions juridiques et organisationnelles. Par exemple, pour ce qui concerne ce programme « Accueil des étrangers et intégration », le ministère fait valoir que :

– l'administration est liée à d'autres opérateurs dont les priorités peuvent être différentes (par exemple les préfetures pour le traitement des dossiers de naturalisation) ;

– certaines des mesures proposées comme base d'indicateurs sont en cours d'évolution (autorisation de travail des étrangers, regroupement familial), ou connaissent une forte montée en charge (formations dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration),

– pour l'aide médicale en particulier, il sera très difficile pour le responsable du programme (le directeur de la population et des migrations) de fixer des objectifs dans la mesure où il s'agit d'un dispositif de prise en charge sanitaire, piloté par la Direction générale de l'action sociale du ministère, et géré par d'autres administrations (la CNAM qui coordonne le dispositif et établit les statistiques nationales et les CPAM pour l'admission des bénéficiaires et le service des prestations). Aussi cette responsabilité n'est-elle pas accompagnée des outils permettant une gestion selon les critères de la performance.

Une autre inquiétude concerne la gestion des programmes au plan local. Les programmes (132 au total) devront pour une grande partie d'entre eux être gérés par les services des Préfetures et les politiques sanitaires et sociales relèvent quant à elles d'une douzaine de programmes : la gestion risque d'en être lourde, et également la comptabilisation du temps consacré par les personnels à chaque programme, selon l'exigence de la loi organique.

## D.- LE PERIMETRE DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS

Les emplois actuellement financés à partir du budget du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale figurent dans le tableau suivant :

### EMPLOIS FINANCÉS À PARTIR DU BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2004

	Titulaires	Contractuels	Vacataires*	Intérimaires	Autres**	Total
Nombre d'agents directement employés par le ministère	13.461,6	759,2	1.053,5	0,0	98,5	15.372,8

\*Vacataires et autres agents payés sur crédits du chapitre 31-96.

\*\*agents payés sur points cabinet.

Ce tableau prend en compte les types d'emplois définis par le Ministère comme entrant dans le périmètre de la mise en œuvre de la loi organique.

Les autorisations budgétaires de 2004 et 2005 ne sont pas entièrement exprimées en emplois. Les vacataires et autres agents payés sur crédits font encore l'objet d'une autorisation budgétaire exprimée en crédits.

L'autorisation budgétaire 2004, exprimée en emplois pour les effectifs budgétaires du secteur santé-solidarité est détaillée par catégorie A, B, C dans le tableau suivant :

### REPARTITION DES EMPLOIS BUDGETAIRES 2004 PAR STATUT ET PAR CATEGORIE

	Titulaires	Contractuels	Total
Catégorie A	4.283	669	4.952
Catégorie B...	4.226	5	4.231
Catégorie C...	5.758	10	5.768
<b>Total</b>	<b>14.267</b>	<b>684</b>	<b>14.951</b>

Les effectifs actuels payés par le ministère (du secteur santé-solidarité) sont répartis par statut et par catégorie dans le tableau suivant :

### REPARTITION DES EFFECTIFS REELS EN ETP REMUNERES AU 31/7/2004 PAR STATUT ET PAR CATEGORIE

	Titulaires	Contractuels	Vacataires*	Autres**	Total
Catégorie A	3.899,8	688,6	130,2	48,0	4.766,6
Catégorie B	3.995,6	41,0	45,5	45,5	4.127,6
Catégorie C	5.488,5	32,4	877,8	5,0	6.403,7
<b>Total</b>	<b>13.383,9</b>	<b>762,0</b>	<b>1.053,5</b>	<b>98,5</b>	<b>15.297,9</b>

\*Vacataires et autres agents payés sur crédits du chapitre 31-96.

\*\*agents payés sur points cabinet.

Les budgets 2004 et 2005 ne prévoient pas de répartition des emplois par programme. Néanmoins, une estimation de la répartition par programme des effectifs de chaque catégorie (A, B, C) peut être effectuée d'après les résultats d'une enquête auprès des services. La quasi-totalité des effectifs du secteur santé-solidarité appartient aux deux programmes de conduite et soutien des politiques relatifs à chaque mission.

Cette répartition estimée figure dans le tableau suivant :

**ESTIMATION DE LA REPARTITION DES EFFECTIFS REELS EN ETP REMUNERES  
AU 31/7/2004 PAR PROGRAMME POUR CHAQUE CATEGORIE**

	<b>Conduite et soutien des politiques de la mission Santé</b>	<b>Conduite et soutien des politiques de la mission Solidarité Intégration</b>	<b>Hors programmes conduite et soutien de politiques</b>	<b>Tous programmes confondus</b>
Catégorie A	1.890	2.708	169	4.767
Catégorie B	1.670	2.368	90	4.128
Catégorie C	1.860	4.477	67	6.404
<b>Total</b>	<b>5.420</b>	<b>9.553</b>	<b>325</b>	<b>15.298</b>

Enfin, la répartition croisée des effectifs par programme et par corps n'a pas été établie. La répartition des emplois budgétaire de 2005 par corps figurera dans les publications budgétaires (vert) de 2005 comme en 2004.



### CHAPITRE III : LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Le présent projet de loi de finances, en cohérence avec le plan de cohésion sociale, renforce significativement les moyens dédiés à la lutte contre l'exclusion : 77 millions d'euros de mesures nouvelles sont proposés en faveur de l'hébergement d'urgence, pour des crédits établis à 613 millions d'euros en 2004. Au sein de cette enveloppe, 48,5 millions iront au dispositif d'accueil et au Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, le reste étant destiné à l'accueil des demandeurs d'asile.

Avant de décrire l'évolution des crédits affectés à la lutte contre l'exclusion, votre Rapporteur fera le bilan de l'exécution des dépenses afférentes au RMI en 2003, dernière année de gestion centralisée de l'allocation.

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

Constatant les résultats décevants du RMI dans son volet insertion, le Gouvernement a réformé ce dispositif par la loi 2003-1200 du 18 décembre 2003. Au lieu d'une compétence partagée entre l'État et les départements, la responsabilité et le financement du dispositif appartiennent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, aux départements. Votre Rapporteur examinera néanmoins l'exécution des dépenses afférentes au RMI en 2003 ; par ailleurs, il sera important de continuer à suivre l'évolution de cette allocation et de son pilotage, et d'évaluer les résultats du revenu minimum d'activité.

##### 1.- Le nombre d'allocataires du RMI

###### a) Les effectifs des titulaires du RMI

#### LES EFFECTIFS DES TITULAIRES DU RMI EN FIN DE SEMESTRE \*

	Métropole	DOM	France entière	Évolution semestrielle (en glissement) (en %)	Évolution annuelle (en glissement) (en %)
Décembre 2000	965.180	131.671	1.096.851	0,5	- 4,2
Juin 2001	952.122	138.701	1.090.823	5,3	
Décembre 2001	938.459	134.987	1.073.446	- 2,7	- 2,1
Juin 2002	945.392	138.918	1.084.310	2,9	
Décembre 2002	950.693	139.655	1.090.348	0,5	1,6
Juin 2003	967.427	141.591	1.109.018	1,4	
Décembre 2003	998.645	145.572	1.144.217	2,8	4,9

**EFFECTIFS EN MOYENNE ANNUELLE \***

	<b>Métropole</b>	<b>DOM</b>	<b>France entière</b>	<b>Évolution semestrielle (en moyenne) (en %)</b>
2000	997.252	130.243	1.127.495	- 0,5
2001	951.971	136.015	1.087.986	- 3,5
2002	944.984	138.120	1.083.104	- 0,4
2003	971.048	142.102	1.113.150	2,8

\* d'après les données semestrielles des fichiers CNAF et CCMSA consolidés.

Les dernières données disponibles ont été arrêtées en fin de premier trimestre 2004, elles sont extraites d'une étude co-publiée par la DREES et la CNAF : au 31 mars 2004, la France entière comptait 1.189.400 allocataires du RMI.

*b) Exécution du chapitre 46-83, article 20*

La dotation en loi de finances initiale 2003, inscrite au chapitre 46-83, article 20, était de 4.460,3 millions d'euros, répartis comme suit :

- 4.371,7 millions d'euros versés à l'ACOSS sous forme de 11 versements mensuels de 364,3 millions d'euros de janvier à novembre 2003 et d'un versement de 364,2 millions d'euros en décembre 2003 ;

- 88,6 millions d'euros versés à la CCMSA sous forme de 11 versements mensuels de 7,3 millions d'euros de janvier à novembre 2003 et d'un versement de 7,3 millions d'euros en décembre 2003.

L'ajustement en loi de finances rectificative était de 441 millions d'euros versés intégralement à l'ACOSS.

Le financement de la prime de fin d'année (sur la ligne 46-84) a été de 260 millions d'euros répartis comme suit : 254,8 millions d'euros versés à l'ACOSS, et 5,1 millions d'euros versés à la CCMSA.

Les dépenses au titre du RMI figurent dans le tableau suivant :

**DEPENSES DU RMI TOTAL DU FONDS EN METROPOLE ET DANS LES DOM**

(en euros)

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003*</b>
RMI versé	4.226.411.097,45	4.231.664.161,01	4.491.885.068,10	4.673.337.342,97
Prime exceptionnelle	248.163.731,87	234.012.669,72	241.195.235,56	259.866.267,83
Frais de tutelle	6.909.416,00	8.170.368,43	7.007.432,85	9.241.202,02
Indus transférés au Préfet	79.857.510,67	73.936.076,33	77.131.548,74	74.152.100,46
Créances admises en non-valeur	257.464,62	32.975,43	88.893,63	441.549,39
Remise sur créances	33.214.750,84	36.902.202,52	38.496.251,81	46.226.381,46
Annulation de créances	5.357.508,33	5.011.588,90	4.973.933,49	4.572.664,39
<b>RMI TOTAL DU FONDS</b>	<b>4.600.171.479,78</b>	<b>4.589.730.042,34</b>	<b>4.860.778.454,18</b>	<b>5.067.837.508,52</b>

\* Montant versé par l'État et les départements.

Le tableau ci-dessus reprend le détail des dépenses CNAF auxquelles il faut ajouter celles de la Caisse de Prévoyance de Saint-Pierre et Miquelon : 94,2 millions d'euros pour 2003 et celles des Caisses de Mutualité Sociale Agricole : 93,9 millions d'euros.

## 2.– Le bilan de l'insertion : le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI

Le taux de contrats d'insertion a connu une légère augmentation en 2003 : 51,6 % au 31 décembre contre 49,2 % un an plus tôt. Sur les neuf dernières années, ce ratio n'a varié que de quelques points, restant proche de 50 %.

### TAUX DE CONTRATS D'INSERTION

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
51 %	53 %	52 %	50 %	49 %	49 %	49 %	49 %	52 %

Les disparités départementales demeurent importantes. Le nombre de contrats signés demeure très insuffisant dans une dizaine de départements où le taux de contrats est inférieur à 30 % : il s'agit principalement de départements où la population brute de bénéficiaires est importante comme la Seine-Saint-Denis (18,1 %, malgré une hausse en 2003 de 13,8 %), les Hauts-de-seine (27,0 %, malgré une hausse en 2003 de 12,1 %) ou la Haute-Garonne (21,5 %).

À l'opposé, dans certains départements tels que l'Aube, la Haute-Vienne, la Vendée, la Saône-et-Loire, la Côte d'Or et l'Ille-et-Vilaine, la quasi-totalité des allocataires (voire, comme dans l'Aube, certains ayants droit) possède un contrat en cours de validité.

Le taux de contrats tend donc à diminuer lorsque la population des bénéficiaires du département (ou le nombre d'allocataires gérés par commission locale d'insertion) augmente. Toutefois, des départements à forte concentration de bénéficiaires ou à faible proportion de bénéficiaires affichent des taux bien supérieurs à la moyenne (c'est le cas notamment de la Loire-Atlantique, des Alpes-Maritimes, de l'Hérault, de la Moselle, de la Gironde ou de la Seine-et-Marne).

Le taux de contrats d'insertion n'en reste pas moins un bon indicateur du suivi des allocataires. Il n'est pas indifférent au degré de mobilisation des acteurs et à la qualité du dispositif. En effet, l'existence d'un contrat garantit des contacts avec l'instructeur et un diagnostic régulier de la situation des personnes.

Le taux de suspensions-sanctions est passé de 2,5 % à 3,6 % entre 2002 et 2003. Pour 100 allocataires payés depuis plus de trois mois, 3,6 autres sont suspendus pour non-respect du contrat, refus de contractualiser ou de renouveler leur contrat.

La remobilisation de tous les acteurs suite au plan de redynamisation du RMI développé par l'État en 2002 a certainement eu un effet d'homogénéisation relative des pratiques des commissions locales d'insertion. Cette hausse peut être due à une application plus rigoureuse de la législation relative à la suspension-sanction (articles L. 262-19 et suivants du code de l'action sociale et des familles).

Par ailleurs, les taux de suspensions sont très variables d'un département à l'autre : entre 1 % environ et 39 %, un même allocataire pouvant être suspendu à plusieurs reprises dans l'année.

La très grande majorité (80 %) des contrats signés mentionne une ou deux actions, 7 % environ en prévoient au moins trois et 13 % n'ont pas d'action inscrite.

### 3.- Le transfert de la gestion de la prestation aux départements au 1<sup>er</sup> janvier 2004

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la gestion de la prestation du RMI est de la compétence exclusive du département : le Président du conseil général sera ainsi mieux à même de piloter l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. De ce fait, il est attendu une plus grande efficacité du dispositif d'insertion. À cette fin, la loi a prévu, dans le cadre du parcours d'insertion de l'allocataire du RMI, la mise en place du contrat insertion – revenu minimum d'activité.

Par ailleurs, le Gouvernement propose une amélioration des dispositifs d'incitation à la reprise d'activité à travers la mise en place du plan de cohésion sociale présenté par le Ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Il n'appartient donc plus à l'État, mais aux départements, de mettre en place les outils permettant une gestion par la performance. Votre Rapporteur juge souhaitable que la collaboration entre l'État et les départements, qui se poursuit malgré la décentralisation, puisse aborder ce thème.

## II.- L'HEBERGEMENT SOCIAL ET LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

En 2003, le Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, lancé le 11 mars, avait augmenté de 8 millions d'euros en mesures nouvelles le financement de la prise en charge des plus démunis, sans-abri, réfugiés et demandeurs d'asile. Pour 2005, l'effort se poursuit et s'accroît à travers le plan de cohésion sociale.

L'ensemble du dispositif d'accueil est en effet confronté depuis quelques années à de fortes tensions en termes de capacité et de prise en charge. Les raisons en sont multiples : explosion de la demande d'accueil des demandeurs d'asile, difficulté d'accès au logement social pour les personnes séjournant en CHRS alors qu'elles sont réinsérées dans la société, augmentation du nombre de jeunes en rupture familiale, de familles avec enfants, de femmes victimes de violence qui nécessitent une prise en charge adaptée.

### A.- LES BESOINS EN HEBERGEMENT SOCIAL PRIS EN COMPTE PAR LE PLAN DE COHESION SOCIALE DE 2004

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale présenté le 28 juillet 2004 par le Ministre du travail, de la santé et de la cohésion sociale, adopté en première lecture par le Sénat, prévoit la création de 12.300 places supplémentaires d'accueil et d'hébergement d'urgence. Ces créations interviendront selon le calendrier suivant :

#### CREATION DE PLACES D'ACCUEIL ET D'HEBERGEMENT D'URGENCE

(en millions d'euros)

	2005		2006		2007	
	Places	Coûts	Places	Coûts	Places	Coûts
<b>CHRS</b>	300 créations	4	500 créations	6,75	500 créations	6,75
	500 transformations	2,30				
<b>CADA + CPH</b>	2.000 transformations	17,60	1.000 créations	8,80	1.000 créations	8,80
<b>Maisons Relais</b>	1.000 créations et revalorisation du stock 2003 et 2004 à 12 euros la place	4,38 5,76	1.500 créations	6,57	1.500 créations	6,57
<b>TOTAL</b>	<b>3.800</b>	<b>34,04</b>	<b>3.000</b>	<b>22,12</b>	<b>3.000</b>	<b>22,12</b>

Source : Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale

Au total, ce sont 9.800 places qui seront créées ou transformées de 2005 à 2007.

## 1.– Un programme ambitieux d'extension des capacités des CHRS

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

En 2004, la dotation du chapitre **46-81 article 30**, qui était de 428,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, a été portée à 437,3 millions d'euros, soit une progression de 2,08 %.

En réalité, la dotation des CHRS s'avère insuffisante depuis plusieurs années. Elle a dû être complétée en 2004 par un décret d'avance de 14 millions d'euros afin de régler plusieurs contentieux jugés de la tarification et prendre en compte les déficits portant sur l'exercice 2002. L'évolution des crédits votés pour 2004 s'explique par une mesure d'ajustement à hauteur de 8,9 millions d'euros pour tenir compte de la situation financière difficile d'un grand nombre de CHRS et permettre à l'ensemble des établissements de retrouver des conditions budgétaires de fonctionnement viables, intégrant les contraintes en termes de masse salariale (GVT et accord salariaux). La volonté d'assainir la situation budgétaire des CHRS a conduit, en 2004, à privilégier ce rebasage par rapport à la création de places nouvelles.

En 2005, la dotation antérieure de 437,3 millions d'euros est maintenue, et abondée par de nouveaux crédits dans le cadre du plan de cohésion sociale. La création de 300 places nouvelles de CHRS sera financée par un montant de 4 millions d'euros et la transformation de 500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS par un montant de 2,3 millions d'euros. S'y ajoute une mesure de consolidation des dotations de 7,46 millions d'euros destinée à équilibrer les budgets des établissements. Au total, ce sont 13,76 millions d'euros supplémentaires qui devraient être affectés au financement du fonctionnement des CHRS pour 2005. **Le total des crédits inscrits à l'article 30 sera donc de 451 millions d'euros.** Ces crédits pourraient encore s'avérer insuffisants, l'administration estimant la dépense autour de 468 millions d'euros.

**Votre Rapporteur spécial approuve les mesures de rebasage auxquelles procède le budget pour 2005.** En effet, le manque de crédits entraîne l'apparition de dettes de l'administration auprès des associations ou autres partenaires impliqués dans l'accueil d'urgence, qui entraînent à leur tour des frais de contentieux. On notera qu'une enquête conjointe de l'Inspection générale de l'administration sociale et de l'Inspection générale des Finances est en cours afin d'évaluer le montant des crédits nécessaires au fonctionnement annuel des CHRS.

L'encadré suivant détaille les caractéristiques des personnes accueillies dans les centres d'hébergement.

Les seuls résultats statistiques disponibles (source DREES) portent sur les 26.000 personnes accueillies dans un centre d'hébergement au titre de l'aide sociale dont 6.500 enfants accueillis dans les CHRS au 1er janvier 1998, soit environ 96 % de taux d'occupation par rapport aux places disponibles à ce moment. Les caractéristiques présentées avant l'entrée en CHRS par les personnes accueillies sont les 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 salariées,
- 60 % étaient au chômage ou inactives.
- 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 %.

Les mesures nouvelles visent à poursuivre en 2005 le mouvement de transformation de places d'hébergement d'urgence financées sur des crédits d'intervention annuels en places de CHRS. Les services intervenants considèrent en effet que la prise en charge est bien meilleure lorsque les personnes aidées sont hébergées dans les CHRS que lorsqu'elles se trouvent dans des chambres d'hôtel, où effectuer un véritable accompagnement s'avère très difficile.

Ces transformations supposent que les structures concernées – tout en continuant leur mission d'accueil en urgence – remplissent les fonctions d'accompagnement, d'orientation, d'insertion propres aux CHRS, dans des conditions de dignité assurée, et ne se limitent pas à un accueil de nuit dans des locaux collectifs, tels que des dortoirs. Elles doivent également être ouvertes toute l'année.

**De façon générale, le besoin d'hébergement en CHRS augmentera dans le court et moyen terme.** Outre la nécessité d'un rattrapage des places dans les départements d'outre-mer, **les publics éligibles augmenteront** du fait des orientations récentes de la politique judiciaire : la mise en œuvre de la loi sur la sécurité intérieure adoptée en 2004 par exemple entraîne un accueil plus systématique de personnes échappant à la prostitution et de personnes sortant de détention. L'hébergement en CHRS peut constituer un domicile fixe, indispensable pour qu'un détenu bénéficie d'une libération conditionnelle ou sous le régime du « bracelet électronique ». Enfin, les femmes victimes de violences doivent aussi pouvoir être hébergées provisoirement en CHRS si nécessaire. Cette augmentation des publics imposera un réajustement des personnes accueillies en fonction de leur situation : il n'est pas rare que les CHRS hébergent des publics relevant du logement social, voire même des étudiants.

Votre Rapporteur souligne que **les crédits des articles 10, 20 et 30 du chapitre 46-81 sont transférés en 2005** vers le programme « politique en faveur de l'inclusion sociale », **au chapitre expérimental 39-03**.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale constituent un dispositif essentiel de la lutte contre la précarité et l'exclusion. Ils ont bénéficié de dotations d'investissement spécifiques en 2001, 2002 et 2003 sur le **chapitre 66-20, article 40** d'une part au titre des contrats de plan État/régions 2000-2006, d'autre part au titre de projets, qui en dehors des contrats de plan, accompagnent la mise en œuvre des créations de places en CHRS.

Ainsi, l'article 40 a été doté dans les lois de finances pour 2001, 2002 et 2003 respectivement de 4,57 millions d'euros, 4,58 millions d'euros et 4,57 millions d'euros répartis entre les contrats de plan État-région et la lutte contre l'exclusion conformément au tableau suivant. En 2004, l'ensemble des crédits a été mobilisé sur l'exécution des contrats de plan État-région.

**REPARTITION CPER/ HORS CPER DES CREDITS DU CHAPITRE 66-20 ARTICLE 40**

(en euros)

Objet / Exercice	LFI	CPER	Lutte contre les exclusions
Programmation		3.997.213	
2000	7.622.451	571.074	7.051.377
Délégué		232.336	6.488.674
2001	4.573.471	571.074	4.002.396
Délégué			587.517
2002	4.575.000	572.603	4.002.397
Délégué		488.716	892.432
2003	4.571.000	571.000	4.000.000
Délégué		291.549	2.545.254
2004	500.000		
Délégué		56.700	1.747.397

Source : Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale

Trois régions ont contractualisé dans le cadre du XII<sup>ème</sup> Plan : l'Auvergne, le Limousin, et le Nord-Pas-de-Calais. L'engagement de l'État mobilisé à ce titre représente 3,9 millions d'euros pour la période 2000/2006.

On soulignera qu'en 2003, les mesures de régulation budgétaire ont conduit à cibler les priorités du fait de l'annulation de 6,5 millions d'euros et du gel des reports de crédits de paiement à hauteur de 14,9 millions d'euros. 2,84 millions d'euros d'autorisations de programme ont pu être délégués, soit 62 % seulement des crédits inscrits en loi de finances.

En 2004, en dépit de l'insuffisance de crédits de paiement, 1,8 million d'euros d'autorisations de programme a pu être délégué compte tenu d'une dotation initiale de 500.000 euros et de reports 2003 sur 2004 d'un montant de 10,38 millions d'euros (avant annulation d'un montant de 67,6 millions conformément à la loi de finances rectificative 2003, soit pour l'article 40,

10,4 millions d'euros). Cette situation n'a pas permis de revenir sur la sous-exécution des contrats de plan État-régions, la programmation sur l'article 40 étant actuellement couverte à hauteur de 26,75 % à deux ans de l'échéance de ces contrats.

Le présent projet de loi inscrit 573.000 euros en autorisations de programme et 331.000 euros en crédits de paiement sur cet **article 66-20-40**.

Ce chapitre souffre d'un manque récurrent de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme ouvertes : le manque est évalué à environ un million d'euros pour les CHRS, et des montants d'environ 3 millions d'euros peuvent faire défaut pour les opérations d'investissement importantes.

**Votre Rapporteur spécial regrette cette sous-exécution des contrats de plan, qui porte atteinte à la réalisation des objectifs ambitieux d'investissement qui avaient été affichés.**

## 2.– Les maisons-relais

Le programme des maisons-relais a été lancé en décembre 2002 pour remédier à l'engorgement constaté, depuis plusieurs années, des structures de l'hébergement d'urgence. Cependant, les maisons-relais relèvent du champ du logement et non de l'hébergement, et offrent non pas des places mais des logements durables aux personnes en grande difficulté sociale.

Les maisons-relais constituent un outil supplémentaire dans les modes de prise en charge des personnes en situation de grande exclusion. Elles ont vocation à accueillir les personnes dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont très faibles : personnes isolées, très désocialisées, qui ont connu la rue ou des passages multiples en CHRS. Il s'agit d'intégrer dans des projets sociaux ces publics aux parcours variés, excluant une typologie unique – jeunes sortant de l'ASE, immigrés vieillissants, personnes sortant d'hôpital psychiatrique, par exemple.

L'objectif fixé pour 2003 était la création de **1.000 places** ; il a été atteint. En effet, 61 maisons relais, réparties sur l'ensemble du territoire, ont été mises en service, offrant 1.028 places. Par ailleurs les 18 pensions de famille lancées à titre expérimental en 1997 ont fait l'objet d'une labellisation en maison-relais.

En 2004, **993 places supplémentaires** ont été créées avec un financement identique mais calculé au prorata de la durée d'ouverture dans l'année, et prioritairement dans les départements déficitaires en structures d'insertion de ce type.

Une enveloppe de 1,2 million d'euros a été déléguée aux DDASS pour financer le couple d'hôtes assurant le fonctionnement des maisons relais.

La participation du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est affectée à la rémunération de l'hôte ou du couple d'hôtes et s'élève, en 2004, à 8 euros plafonnés, par jour et par place. Une fois acquis, ce financement est pérenne et s'intègre à la dotation de base des crédits du chapitre 46-81 article 20.

**À partir de 2005**, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit une montée en charge du dispositif, pour atteindre 6.000 places en 2007 (1000 en 2005, 1500 en 2006 et 2007), ainsi qu'une majoration de l'aide accordée par l'État pour chaque place. Cette aide sera portée de 8 à 12 euros par jour et par place.

La DGAS a mené une enquête, en 2004, auprès de l'ensemble des résidents de ces structures. Il apparaît que parmi les résidents, 66 % étaient des hommes ; 56 % étaient célibataires et 86 % vivaient seuls en maisons-relais. Les résidents, bien que vivant seuls en majorité, déclarent avoir gardé dans 62 % des liens avec leur famille et plus particulièrement avec leurs enfants (73 %). Leurs parcours professionnels sont très souvent chaotiques et instables à travers de multiples emplois précaires et leur niveau de qualification est souvent faible. 51 % des résidents n'ont aucune activité, 29 % sont bénéficiaires de l'AAH et 24 % du RMI. Les problématiques de vie des résidents relèvent essentiellement de graves problèmes de santé et de rupture familiale.

### 3.– L'accueil d'urgence

#### *a) Le nombre des demandes d'asile reste élevé*

En application de la convention de Genève du 28 juillet 1951, il convient de distinguer les demandeurs d'asile et les personnes réfugiées :

– les demandeurs d'asile en cours de procédure : ce 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 (CRR). Ils sont titulaires d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande. Jusqu'à la fin de l'année 2003 coexistaient deux types de procédures d'asile. L'asile conventionnel, en application de la convention précitée, et l'asile territorial créé par la loi du 11 mai 1998. Cette dernière procédure, dont l'efficacité s'est révélée limitée (111 demandes acceptées pour 26.989 demandes déposées en 2003) a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, par la loi du 10 décembre 2003 qui crée une protection subsidiaire pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile conventionnel et institue un régime unique de demande d'asile, dont l'instruction est désormais assurée par l'OFPRA (les recours étant tous traités par la commission des recours des réfugiés).

– les demandeurs d’asile qui se sont vus reconnaître la qualité de réfugié par décision de l’OFPRA et, en cas d’appel, de la CRR, sont admis à résider en France. Ils sont munis d’un titre de résident et bénéficient de l’intégralité des droits économiques et sociaux reconnus aux nationaux.

Le tableau suivant montre l’évolution des demandes d’asile dans leur ensemble depuis 2000 :

**ÉVOLUTION DU NOMBRE TOTAL DE DEMANDEURS D’ASILE :  
ASILE CONVENTIONNEL ET ASILE TERRITORIAL**

<b>Demande d’asile</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>30/06/2004</b>
Territorial	13.287	28.953	28.372	26.989	
Conventionnel	38.747	47.291	51.087	54.429	
<b>TOTAL</b>	<b>52.034</b>	<b>76.244</b>	<b>79.459</b>	<b>81.418</b>	<b>28.436</b>

Source : OFPRA et ministère de l’Intérieur.

Le fléchissement qui apparaît en 2004 par rapport à 2003 doit être appréhendé avec prudence car les chiffres de 2004 n’intègrent plus les demandes d’asile territorial, et l’on ne sait quel sera l’impact de la création du nouveau statut de la protection subsidiaire.

Le nombre de certificats de réfugiés délivrés par l’OFPRA par année est le suivant :

**NOMBRE DE CERTIFICATS DE REFUGIES DELIVRES PAR L’OFPRA  
DEPUIS 1999 PAR ANNEES**

<b>Continents</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Europe	1.469	2.107	2.041	2.771	3.954
Amérique/Afrique	1.338	1.494	2.789	4.039	4.680
Asie	1.817	1.516	2.431	1.630	1.103
Apatrides	35	68	62	55	53
<b>TOTAL</b>	<b>4.659</b>	<b>5.185</b>	<b>7.323</b>	<b>8.495</b>	<b>9.790</b>

Source : OFPRA.

En 2003, le taux d’admission global est de 14.8 % des demandes déposées. Le taux d’accord en première instance par l’OFPRA s’établit à 9,8 % avec 6.526 décisions. À la fin 2003, le nombre de personnes, statutaires, placées sous la protection juridique et administrative de l’OFPRA était estimé à 100.838 personnes, dont 58 % d’hommes et 42 % de femmes.

*b) Malgré les efforts, la capacité d’hébergement reste en deçà des besoins*

Le dispositif national d’accueil français comporte :

– **28 centres provisoires d’hébergement** dont la mission principale est de préparer l’insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. Leur capacité d’accueil, de 1.028 places, n’a pas évolué depuis 2000.

– **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 devant l'OFPRA ou la CRR. Le Gouvernement a engagé un renforcement significatif de ce dispositif avec le plan de création de 3.000 places : la capacité des CADA est passée de 5.282 places fin 2001 à 15.480 à la fin 2004.

En effet, 3.000 nouvelles places ont été ouvertes par anticipation au cours du deuxième semestre 2004 et financées sur les crédits disponibles. Leur financement pérenne est assuré en 2005 dans le cadre de la présente loi de finances.

La poursuite du développement des capacités d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile s'inscrit dans la perspective pluriannuelle du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. L'objectif retenu porte sur l'extension à 20.000 places en CADA en 2007.

La capacité des CADA est augmentée dans la région parisienne par le dispositif d'urgence AUDA (Accueil d'urgence des demandeurs d'asile), par des dispositifs d'hébergement temporaire pour la période d'hiver et par deux centres de transit de 80 et 86 places. Enfin, un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile, a une capacité d'accueil de 33 places.

#### ÉVOLUTION DE LA CAPACITE D'HEBERGEMENT DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution capacités depuis 1999
CADA						230.07 %
Capacité	3.781	4.756	5.282	10.317	12.480	
Nombre de centres	63	73	83	151	188	
Centres de transit						31.75 %
Capacité	126	126	126	126	166	
Nombre de centres	2	2	2	2	2	
Centre d'accueil de mineurs						0.00 %
Capacité	33	33	33	33	33	
Nombre de centres	1	1	1	1	1	
Centres provisoires d'hébergement						0.00 %
Capacité	1.028	1.028	1.028	1.028	1.028	
Nombre de centres	28	28	28	28	28	
Total capacité	4.968	5.943	6.469	11.504	13.707	175.91 %

Ce tableau montre l'effort réalisé dans la création de places de CADA. **Le nombre de place a en effet augmenté de 230 %** entre 1999 et 2003 pour répondre à la pression sans cesse croissante de la demande d'asile. La capacité d'hébergement a été multipliée par 2,5 depuis 2002 ; **la capacité du dispositif national d'accueil est au total de 16.707 places.**

Cependant, le nombre d'admissions annuelles en CADA est bien inférieur au nombre de places existantes puisque 7.200 personnes ont été admises en 2003, et 3.528 au 30 juin 2004. Cette situation d'engorgement résulte de l'explosion de la demande d'asile et du délai d'instruction des demandes. Les moyens importants en personnel attribués à l'OFPPRA ont permis de réduire à 2,5 mois le délai d'instruction des dossiers, mais l'engorgement se situe à présent à la CRR, dont les effectifs sont significativement accrus pour traiter le flux et résorber le stock de demandes.

*c) L'évolution des crédits*

C'est sur le **chapitre 46-81** de l'action sociale d'intégration et de lutte contre les exclusions que se concentrent la plupart des mesures nouvelles du plan de cohésion sociale de 2004.

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

**DEPENSES D'HEBERGEMENT DES REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE**  
**Chapitre 46-81, articles 40 et 60**

*(en millions d'euros)*

	2001	2002	2003	2004	Prévisions 2005
LFI	61,2	97,5	139,6	146,4	175
Crédits obtenus en gestion	46,9	72,9	99	121	
TOTAL	108,1	170,4	238,6	376,6	175

**L'article 60** intègre les dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en hôtels ou en structures collectives. Depuis 2002, les crédits obtenus en gestion ont servi à financer les dépenses consacrées à l'hébergement de demandeurs d'asile qui n'ont pu être accueillis dans le dispositif spécialisé, engorgé par la progression des demandes d'asile depuis 1999 et l'allongement continu des délais d'instruction de l'OFPPRA et de la CRR jusqu'en 2003. En 2004, comme en 2002 et 2003, la situation est restée très tendue et il a été nécessaire de compléter par décret d'avance les dotations budgétaires de ce secteur pour faire face à l'ampleur des besoins.

Malgré la difficulté de la situation, votre Rapporteur désapprouve la pratique de tels abondements, portant sur des montants de plus en plus importants. La dotation pour 2005 semble plus réaliste, **en augmentation de 28,6 millions d'euros**, mais il est à craindre qu'elle n'apparaisse également insuffisante en cours d'année.

Le plan de cohésion sociale énonce l'objectif de « *résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence* » : les crédits de l'article 60 connaîtront à cette fin une progression de 19,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Cette augmentation devrait permettre de

consolider les 3.000 places supplémentaires de CADA créées en gestion en 2004, d'une part, et, d'autre part, d'assurer la transformation de 2.000 places d'hébergement d'urgence en places de CADA comme le prévoit le plan. Une mesure d'ajustement des crédits initiaux 2004 consacrés au dispositif national d'accueil est envisagée à hauteur de 1,7 million d'euros.

Les crédits de **l'article 50**, relatifs à des dépenses déconcentrées en faveur des migrants et des réfugiés, sont reconduits à hauteur de 11,4 millions d'euros.

La destination des crédits de **l'article 70** a été modifiée avec la suppression, en 2004, de l'allocation d'attente, dont le rôle est aujourd'hui rempli par l'allocation d'insertion des ASSEDIC. Les crédits de cet article ont pour objet de financer des aides d'urgence et d'intégration aux réfugiés, ainsi que des bourses d'études à des réfugiés poursuivant en France des études universitaires. La reconduction de la dotation pour 2004 est demandée, soit un montant de 1,49 million d'euros.

## B.- LES AUTRES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

### 1.-Les actions nationales sont globalement reconduites

24,7 millions d'euros ont été inscrits en 2004 sur le **chapitre 46-81, article 10**, dont 816.700 euros de réserves parlementaires.

Cette dotation se décompose en deux catégories de dépenses : une subvention au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), et des conventions avec les associations nationales intervenant dans le développement social et la lutte contre l'exclusion.

**Les crédits du FONJEP** aident les associations à salarier des personnels qualifiés qui exercent principalement des fonctions d'encadrement et dynamisent les actions de terrain menées par les associations.

La gestion du dispositif est assurée par le FONJEP, qui assure la régularité des paiements, tout en vérifiant l'occupation du poste par un salarié. Le FONJEP a pour but essentiel de faciliter la rétribution de personnels permanents d'associations.

Le nombre de « postes FONJEP » financés par des crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 46-81 s'élève à 1.690. Il est à noter que parmi ceux-ci, 665 sont affectés à des Foyers de jeunes travailleurs et 414 à des centres sociaux.

Chaque poste représente pour l'association bénéficiaire une aide de l'État dont le taux est de 7.320 euros au titre de l'exercice 2003. À ce taux s'ajoutent des frais de gestion de 61 euros par poste.

Le montant total des dépenses consacrées aux aides du FONJEP a été de 11,7 millions d'euros au titre de l'exercice 2003 ; pour les années 2004 et 2005 les dépenses prévues au titre du FONJEP s'élèvent à 12,4 millions d'euros. Ce montant est calculé sur des paramètres inchangés d'une année sur l'autre en termes de nombre de postes, de taux de financement et de frais de gestion.

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

Ces financements peuvent prendre la forme de soutien aux réseaux caritatifs d'envergure nationale et aux « têtes de réseau » dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, un soutien aux associations pour des actions expérimentales ou innovantes dans le champ de la lutte contre l'exclusion. Enfin, la subvention contribue à financer des colloques organisés par des associations.

**En 2005**, une dotation un peu inférieure à celle de 2004 est prévue – **23,9 millions d'euros**, afin de financer le même type d'actions. Ces crédits seront globalisés dans le nouveau chapitre 39-03 dans le cadre de l'expérimentation de globalisation et de fongibilisation des crédits alloués au programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale ». Il y est ajouté un transfert de 45 millions d'euros du Secrétariat d'État au Logement pour permettre le financement de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

## 2.-Les actions locales

Les crédits inscrits en loi de finances pour 2004 à l'**article 20 du chapitre 46-81** s'élevaient à 175,7 millions d'euros, contre 216 en 2003.

À partir de ce chapitre sont financées de très nombreuses actions, qui prennent des formes variées adaptées aux réalités locales. Elles se déclinent de la manière suivante :

- **Les réponses à l'urgence sociale** financées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales recouvrent des dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence (centres et services d'accueil d'urgence, accueils de jour, équipes mobiles, SAMU sociaux...). Elles alimentent également des fonds partenariaux destinés à apporter une aide pour la prise en charge de services liés au logement (fonds d'aide aux impayés d'énergie, fonds d'aide aux impayés d'eau), ainsi que des subventions à nombre d'associations intervenant au profit des plus démunis, sous forme d'aide alimentaire, notamment.

Parmi les réponses apportées à l'urgence sociale se trouvent aussi l'hébergement des personnes sans abri et les dispositifs tels le numéro d'appel « 115 », les équipes mobiles et le « Samu-social », qui ont connu ces deux dernières années un développement très important.

- **Les actions de développement social**, minoritaires en termes de financement, recouvrent des aides très variables adaptées à des situations sociales nouvelles, en soutenant des actions locales expérimentales. Il s'agit souvent d'actions en faveur du logement, comme le soutien aux maisons relais par le financement du couple d'hôtes, par exemple.
- **Les actions en faveur des jeunes** : l'essentiel des crédits correspond à l'abondement des fonds d'aide aux jeunes, financés de manière paritaire par l'État et les conseils généraux. Les DDASS financent également sur ces crédits les points d'accueil et d'écoute destinés à des jeunes en cours ou en danger de désocialisation en assurant des prestations très larges comme le soutien psychologique ou l'accès aux soins.

Ces actions en faveur des jeunes ont bénéficié d'un montant de crédits stable pendant plusieurs années, établi à 44 millions d'euros. Pour 2004, le montant alloué l'a été sur la base de la consommation effectivement constatée l'année précédente, soit 22 millions d'euros.

Sur ce total, le niveau de crédits versés aux fonds d'aide aux jeunes (106.000 bénéficiaires en 2003) sera vraisemblablement inférieur, comme pour les années précédentes, car la fongibilité de cette ligne budgétaire globale permet d'utiliser les crédits vers d'autres actions en faveur des jeunes en grande difficulté. Les fonds connaissent une réelle stabilité de la demande, qui s'explique par la stabilité du nombre de jeunes sortis de l'école sans qualification, qui concernent environ 45 % des demandeurs.

- **L'insertion et accompagnement social** correspondent pour l'essentiel au financement de l'appui social individualisé, régi par l'article L. 322.4.17 du code du travail, qui permet l'accompagnement social personnalisé et global des personnes rencontrant de multiples difficultés, afin de lever les obstacles à leur insertion professionnelle ou aider à leur maintien dans l'emploi.

Cet appui peut également intervenir dans les structures d'insertion pour permettre l'accueil de publics très marginalisés. La durée de la mesure est de six mois renouvelable une fois. Son financement est en moyenne de 732 euros pour six mois. L'ASI a bénéficié à près de 75.000 personnes en 2003. Compte tenu des grandes difficultés des bénéficiaires, les résultats en terme d'insertion professionnelle peuvent être regardés comme encourageants (38,30 %).

En 2003, les crédits consacrés à l'ASI inscrits au chapitre 46-81 article 20 se sont élevés à 47,2 millions d'euros, dont 12,2 millions d'euros provenant du Fonds social européen, le FSE.

On notera qu'en 2004, les crédits d'action sociale consacrés au financement des actions d'accompagnement social à l'emploi et d'insertion ont été individualisés sur l'article 92 du chapitre 46-81 doté de 45 millions d'euros, afin de mieux répondre aux exigences de traçabilité des crédits requises par la Commission européenne.

- **La prostitution** : ce phénomène a connu ces dernières années un accroissement important avec l'apparition de réseaux criminels organisés de proxénétisme et de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Cette augmentation appelle une réponse amplifiée des pouvoirs publics, aussi la dotation allouée au financement de ces actions a-t-elle été augmentée en 2004 ; par ailleurs le chapitre 46-36 article 10 a été transféré vers le chapitre 46-81 article 20, à hauteur de 6,4 millions d'euros.

**La gestion des crédits de l'article 46-81 article 20 est globalisée** et les DDASS ont la possibilité de les répartir entre les différents paragraphes d'exécution en fonction des priorités locales. La répartition exacte entre les différentes actions pourra donc varier. En 2003, la répartition constatée sur la base des informations fournies par les DDASS fait apparaître que les réponses à l'urgence sociale ont mobilisé environ 63 % des crédits, l'accès aux droits 5 %, les actions en faveur des jeunes (essentiellement le FAJ) 10 %, l'insertion et l'accompagnement social 21 %, le reste étant complété par l'observation sociale.

Cette gestion globalisée constitue donc préfiguration de la loi organique, à compléter avec la définition d'indicateurs de résultats.

Dans le cadre de l'expérimentation de la loi organique en 2005, déjà mentionnée, le présent projet de loi propose la reconduction de la dotation 2004, pour financer le même type d'actions.

Il est prévu d'y ajouter 26,4 millions d'euros pour la consolidation du dispositif d'urgence et 16,5 millions d'euros de moyens nouveaux pour permettre **la poursuite du programme des maisons-relais**, et mettre en place **des guichets uniques sociaux**. Le ministère escompte pouvoir implanter au moins un guichet unique d'accès aux droits sociaux par département. Enfin, seront créés **100 points d'accueil et d'écoute « jeunes »** en application du plan de cohésion sociale.

Par ailleurs, le présent projet inscrit un droit à compensation de 25,1 millions d'euros correspondant aux fonds d'aide aux jeunes et aux fonds d'impayés, qui seront transférés aux départements en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

### III.- L'AIDE MEDICALE DE L'ÉTAT : APPLIQUER LES REFORMES ADOPTEES

#### A.- LA MONTEE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF DEPUIS SON INSTAURATION EN 2000

##### 1.- La progression du nombre des bénéficiaires entre 2000 et 2003

Depuis l'entrée en vigueur de la couverture maladie universelle (CMU), le 1<sup>er</sup> janvier 2000, il a été mis fin à l'aide médicale départementale telle qu'elle était accordée dans le cadre de l'aide sociale. La nouvelle aide médicale de l'État a été mise en place afin de donner une couverture médicale aux personnes non éligibles à la CMU. En pratique, elle concerne, d'une part, les personnes étrangères en situation irrégulière ne pouvant prétendre à la CMU, et d'autre part, les Français de l'étranger sans ressources venant se faire soigner en France. Le bénéfice de l'AME vaut également pour les ayants droit du bénéficiaire.

L'admission à l'aide médicale de l'État est prononcée pour une période d'un an par le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des travailleurs salariés, par délégation de l'État.

C'est à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) qu'incombe, aux termes d'une convention nationale conclue avec l'État, de gérer l'aide médicale ; cependant, la charge de l'admission des bénéficiaires dans le dispositif et le service des prestations repose sur les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Les dépenses engagées sont arrêtées trimestriellement par la CNAM et remboursées par l'État.

Le nombre des bénéficiaires de l'aide médicale a augmenté régulièrement depuis 2000 : 75.000 bénéficiaires fin 2000, 145.000 fin 2002, et 170.000 fin 2003. On soulignera qu'il a quelque peu diminué au 30 juin 2004, soit 156.000 personnes.

La population des bénéficiaires est jeune : 27 % d'entre eux sont âgés de 20 à 29 ans et plus de 33 % sont âgés de 30 à 39 ans.

Les bénéficiaires sont concentrés dans certaines régions : 75 % d'entre eux se trouvent en Région parisienne, en région Rhône-Alpes ou dans l'agglomération marseillaise. Les dépenses sont afférentes, à 90 %, à des soins donnés dans les hôpitaux. La plus lourde charge matérielle de gestion incombe donc aux caisses primaires de ces trois régions.

Le champ de la couverture sociale au titre de l'aide médicale s'est élargi au profit des bénéficiaires. À l'origine, la loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU faisait dépendre le champ de cette couverture de l'ancienneté de la résidence en France du bénéficiaire ; l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002 a permis que les soins hospitaliers et de médecine de ville soient dispensés à l'ensemble des étrangers, à compter de leur admission au bénéfice de l'aide.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution du nombre de bénéficiaires depuis la création de l'aide médicale.

**LE NOMBRE DES BENEFICIAIRES DE L'AME DEPUIS 2000**

Situation en fin de trimestre	Nouveaux entrants du trimestre	Variation par rapport au trimestre précédent	Bénéficiaires	Variation par rapport au trimestre précédent	Dont ayants droit	Ayants droit bénéficiaires
<b>4<sup>ème</sup> trimestre 2000</b>	13.138	—	<b>74.919</b>		20.952	28 %
<b>1<sup>er</sup> trimestre 2001</b>	14.937	14 %	<b>89.848</b>	20 %	24.120	27 %
<b>2<sup>ème</sup> trimestre 2001</b>	11.739	– 21 %	<b>102.282</b>	14 %	26.473	26 %
<b>3<sup>ème</sup> trimestre 2001</b>	11.661	– 1 %	<b>117.631</b>	15 %	29.950	25 %
<b>4<sup>ème</sup> trimestre 2001</b>	17.950	54 %	<b>139.074</b>	18 %	34.103	25 %
<b>1<sup>er</sup> trimestre 2002</b>	18.790	5 %	<b>153.314</b>	10 %	36.700	24 %
<b>2<sup>ème</sup> trimestre 2002</b>	16.127	– 14 %	<b>165.480</b>	8 %	38.792	23 %
<b>3<sup>ème</sup> trimestre 2002</b>	16.140	0 %	<b>176.302</b>	7 %	41.559	24 %
<i>Nouvelle série (1)</i>						
<b>4<sup>ème</sup> trimestre 2002</b>	19.425	—	<b>145.394</b>	-	34.129	23 %
<b>1<sup>er</sup> trimestre 2003</b>	33.736	74 %	<b>167.403</b>	15 %	40.199	24 %
<b>2<sup>ème</sup> trimestre 2003</b>	17.564	– 92 %	<b>152.010</b>	– 9 %	35.725	24 %
<b>3<sup>ème</sup> trimestre 2003</b>	23.670	35 %	<b>164.569</b>	8 %	39.650	24 %
<b>4<sup>ème</sup> trimestre 2003</b>			<b>170.316</b>		42.557	
<b>1<sup>er</sup> trimestre 2004</b>			<b>163.763</b>		41.918	
<b>2<sup>ème</sup> trimestre 2004</b>			<b>155.719</b>		40.975	

(1) Le nouveau décompte commençant au 31 décembre 2002 résulte d'un apurement des fichiers de la CNAM

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

On notera que le système français constitue ainsi une couverture sociale complète, gratuite et valable pour un an renouvelable, permettant aux personnes de consulter librement et sans avance de frais les professionnels et établissements de santé et de se fournir en produits pharmaceutiques. La comparaison européenne montre que l'on ne trouve de système comparable qu'en Italie et en Suisse, les autres pays limitant généralement la prise en charge aux soins urgents, le système français s'avérant le plus généreux.

**2.- Une dotation initiale qui s'est avérée insuffisante par rapport au coût réel du dispositif**

L'aide médicale est une prestation relativement « jeune », dont il n'a pas été pris la mesure, lors de sa création, de son impact financier.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale à l'**article 20 du chapitre 46-82** pour les années 2000 à 2002 a été modeste : 75 millions d'euros la première année, montant réduit, avec un certain optimisme, à 53 puis 61 millions les années suivantes.

Pendant la première année de l'entrée en vigueur, on n'a assisté à aucune répercussion alarmante, car un certain délai sépare le moment où les soins médicaux ont été prodigués du moment de leur facturation par la CPAM. C'est ainsi que les frais de soins des deux premières années, soit 2000 et 2001, n'ont été facturés en grande partie que les années suivantes. Le retard est donc apparu au cours de l'année 2002 et a représenté, selon un rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales de mars 2003, 235 millions d'euros, soit 49 % du total des dépenses de 2000 et 2001. Le décalage de la facturation à l'État a eu pour conséquence l'apparition d'une créance importante à partir de 2002. On soulignera même qu'une masse importante (107 millions d'euros) des crédits ouverts en 2000, 2001, 2002 et 2003 a dû être consacrée au paiement différé des facturations de soins antérieurs à 2000.

La progression du nombre de bénéficiaires et l'apparition de cette dette ont mis en évidence la sous-dotation manifeste de la mesure, dont le coût devait s'avérer huit fois supérieur à la prévision initiale, si l'on s'en tient à la prévision de dépenses qui seront engagées cette année.

L'envolée du coût budgétaire constatée en 2002 et 2003 s'explique donc à la fois par l'augmentation du nombre des étrangers en situation irrégulière informés de leurs droits, par l'obligation de régulariser les dettes apparues entre 2000 et 2002, et aussi par la sous-dotation initiale de cette nouvelle prestation.

En réalité, les 53 millions d'euros affectés à cette prestation pour 2001, par exemple, correspondaient à un effectif d'environ 20.000 personnes. Étant directement liée aux flux d'entrée dans le territoire français d'étrangers non autorisés à y séjourner, l'aide médicale ne dispose d'aucun moyen de maîtrise sur ce facteur essentiel de son extension.

Face à la fois à cette augmentation des dépenses facturées et à la nécessité de résorber la dette, un abondement des crédits a dû être effectué, chaque année depuis 2001, en loi de finances rectificative.

#### CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À L'AME

(en milliers d'euros)

	2000	2001	2002	2003	Prévision 2004
Loi de finances initiale	75.462	53.357	60.980	233.000	233.000
Loi de finances rectificative		+ 7.622	+ 445.000	+ 209.000	410.000

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

La loi de finances initiale pour 2003 avait porté la dotation affectée au financement de l'aide médicale, en prévoyant un montant de crédits de 233,48 millions d'euros au lieu de 60,98 millions ouverts pour 2002. Cependant

un abondement de 208,45 millions d'euros supplémentaires a dû être effectué en loi de finances rectificative pour 2003.

La loi de finances pour 2004 a reconduit la dotation de 2003, soit 233 millions d'euros. Cependant, on sait aujourd'hui qu'elle sera à nouveau insuffisante pour assumer les remboursements à effectuer cette année. Un nouvel abondement en loi de finances rectificative s'imposera.

Le niveau budgétaire de la prestation semble avoir été fixé à environ 250 millions d'euros par le Gouvernement. Mais est-ce suffisant ? Il y a lieu d'être réaliste et de ne pas sous-doter d'année en année l'article 20 par souci d'un affichage plus indolore. Il convient de considérer le niveau réel du coût de la prestation.

### 3.- Le coût annuel du dispositif

Le tableau suivant fait apparaître la progression des dépenses de l'aide médicale depuis 1999, vue à travers les dépenses facturées par la CNAM à l'État.

#### DEPENSES FACTUREES PAR LA CNAM AU TITRE DE L'AME

(en euros)

	Soins et prestations antérieurs à 2000	Soins et prestations 2000 et années suivantes	Total
Solde au 31 décembre 1999	36.845.304,17		36.845.304,17
Année 2000 (1)	30.443.238,23	46.324.103,03	76.767.341,26
1 <sup>er</sup> trimestre 2001 (arrêté du 22 mai 2001)	3.907.561,42	31.929.911,80	35.837.473,22
2 <sup>ème</sup> trimestre 2001 (arrêté du 31 juillet 2001)	729.293,71	38.387.253,80	39.116.547,51
3 <sup>ème</sup> trimestre 2001 (arrêté du 12 novembre 2001)	4.406.882,64	54.784.184,91	59.191.067,55
4 <sup>ème</sup> trimestre 2001 (arrêté du 3 mai 2002)	6.452.695,39	66.914.811,46	73.367.506,85
1 <sup>er</sup> trimestre 2002 (arrêté du 5 août 2002)	6.055.176,19	51.656.537,76	57.711.713,95
2 <sup>ème</sup> trimestre 2002 (arrêté du 14 août 2002)	13.079.803,50	61.241.671,62	74.321.475,12
3 <sup>ème</sup> trimestre 2002 (arrêté du 14 novembre 2002)	784.726,36	150.413.850,62	151.198.576,98
4 <sup>ème</sup> trimestre 2002 (arrêté du 20 février 2003)	950.843,49	93.115.984,26	94.066.827,75
1 <sup>er</sup> trimestre 2003 (arrêté du 5 mai 2003)	596.182,10	118.234.657,81	118.830.839,91
2 <sup>ème</sup> trimestre 2003 (arrêté du 6 août 2003)	181.308,75	121.857.088,56	122.038.397,31
3 <sup>ème</sup> trimestre 2003 (arrêté du 4 novembre 2003)	2.750.072,40	151.345.888,61	154.095.961,01
4 <sup>ème</sup> trimestre 2003 (arrêté du 12 février 2004)	171.938,90	110.332.682,37	110.504.621,27
1 <sup>er</sup> trimestre 2004 (arrêté du 4 juin 2004)	10.480,55	129.202.718,85	129.213.199,40
<b>2<sup>ème</sup> trimestre 2004 (arrêté du 9 août 2004)</b>	<b>12.242,06</b>	<b>105.574.962,16</b>	<b>105.587.204,23</b>

(1) *la convention nationale de l'aide médicale de l'État entre l'État et la CNAM n'a été signée que le 17 octobre 2000. La distinction par trimestre n'est pas disponible pour l'année 2000.*

Source : agence comptable CNAM

Le retard de facturation des hôpitaux est aujourd'hui résorbé, comme l'a souligné la Cour des Comptes dans son relevé de constatations provisoires sur les aides médicales et sociales en faveur des étrangers en situation irrégulière de 2004. Aussi peut-on appréhender à présent plus clairement et plus justement le niveau de dépenses atteint annuellement au titre de l'aide médicale.

**La dépense 2003**, à rembourser par l'État à la CNAM, s'est établie à 489 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 89,6 millions d'euros d'insuffisances de financement de l'année 2002 et, indépendamment du remboursement des organismes de sécurité sociale, 26 millions d'euros de paiements effectués pour les évacuations sanitaires de l'hôpital de Mayotte, les décisions relevant du deuxième alinéa de l'article L.251-1 du CASF, la prise en charge des soins des personnes placées en centres ou locaux de rétention administrative et les dettes antérieures à 2002.

Le besoin de crédits en 2003 s'est établi à 441 millions d'euros, si l'on additionne les 233.000 euros inscrits en loi de finances initiale et les 209.000 euros demandés en loi de finances rectificative. Si l'on y ajoute la dette pour cette même année, évaluée à 160 millions d'euros, qui devra être prise en compte sur les crédits pour 2004 (dans le cadre d'une loi de finances rectificative), l'on constate que les besoins ont été très élevés.

**La loi de finances pour 2004** a maintenu un montant de 233,48 millions d'euros. Compte tenu d'un déblocage de crédits de report, le montant des crédits ouverts s'établit pour 2004 à 249,3 millions d'euros. Les dépenses des trois premiers des quatre trimestres à payer à la CNAM en 2004 (c'est-à-dire le dernier trimestre 2003 et les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> trimestre 2004) totalisent 345,3 millions d'euros. À la même période en 2003, les dépenses des trois premiers trimestres atteignaient 334,9 millions d'euros. Outre le troisième trimestre 2004, dont le montant sera connu début novembre 2004, l'État reste également redevable envers la CNAM des insuffisances de financement de l'année 2003. S'y ajoutent plus de 20 millions d'euros de paiements effectués en 2004 pour l'hôpital de Mayotte, les centres de rétention administrative et les prises en charges pour des motifs humanitaires.

La dépense pour 2004 n'est donc pas encore déterminée avec certitude. **L'expérience acquise à présent permet cependant d'évaluer la dépense annuelle, hors dette afférente aux années précédentes, à 500 millions d'euros.**

**Pour 2005**, le présent projet de loi inscrit à l'article 20 du chapitre 46-82 un montant de 213,48 millions d'euros. Si l'on y ajoute les 20 millions d'euros inscrits au nouvel article 30 relatifs aux soins urgents, l'on retrouve la dotation initiale devenue habituelle de 233 millions d'euros.

Ce montant s'avèrera très probablement insuffisant. Il conviendrait d'en tirer les conséquences : soit rebaser la prestation sur des fondements plus réalistes soit en réduire le niveau. Avant d'arriver à cette dernière solution, il existe plusieurs solutions.

#### B.- VERS UNE STABILISATION DES DEPENSES AU TITRE DE L'AIDE EN 2004 ?

La résorption du retard de facturation et de la dette devrait permettre la stabilisation des besoins budgétaires. Un autre facteur devrait y contribuer. En effet, l'évolution de la courbe des bénéficiaires au cours des derniers douze mois pourrait témoigner d'un ralentissement de la montée en charge du dispositif. Le nombre des bénéficiaires n'a en effet augmenté que de 2,4% entre le 30 juin 2003 et le 30 juillet 2004. Le nombre des entrants dans le dispositif n'a progressé que de 0,04% si l'on compare les données du 2<sup>ème</sup> trimestre 2003 et celles du 2<sup>ème</sup> trimestre 2004.

Comme le montre le tableau relatif aux dépenses au titre de l'aide médicale, ces dépenses marquent un infléchissement à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2003, se poursuivant jusqu'au deuxième trimestre 2004. Le ministère escompte que l'infléchissement observé en 2003 se poursuivra par rapport à la tendance antérieure. À partir de 2005, devraient se faire sentir les effets de la politique d'asile et d'immigration, qui peut se traduire par une stabilisation du nombre des étrangers en situation irrégulière. Les dernières données disponibles permettent d'avancer des hypothèses dans ce sens : baisse du nombre de bénéficiaires (170.316 fin 2003 et 155.719 pour le deuxième trimestre 2004).

Cependant, il est encore difficile de savoir si ce début de tendance se traduira effectivement par une décrue du dispositif.

Malgré le ralentissement de la progression de la dépense, celle-ci est encore élevée, car le niveau de la dette reste important. **Les années 2003 et 2004 sont caractérisées par une dépense très élevée, car il s'est agi de faire face à la fois au flux de la dépense et au stock de la dette.**

#### C.- L'ENTREE EN VIGUEUR PARTIELLE DES REFORMES DE 2002 ET 2003

Cependant, le dispositif avait besoin d'être ajusté, notamment par la mise en place de conditions d'accès plus strictes et par un renforcement des moyens de contrôle des CPAM afin d'éviter les fraudes relevées par l'IGAS dans son rapport de février 2003.

En effet, la réglementation de l'aide médicale est réduite par rapport aux textes qui régissent les autres formes de couverture sociale. L'essentiel relevait de la circulaire du 10 janvier 2000 qui préconisait notamment le recours à des déclarations sur l'honneur en cas d'impossibilité pour le demandeur de justifier sa

résidence en France ou ses ressources. Comme l'a constaté la mission de l'IGAS, dont le rapport a été rendu en avril 2003, les caisses d'assurance maladie ont appliqué largement cette recommandation que la circulaire réservait à des exceptions.

C'est ainsi que ce dispositif a déjà fait l'objet de deux réformes législatives. Pour certaines des mesures adoptées, l'entrée en vigueur a pu être immédiate ; pour d'autres, l'entrée en vigueur exige l'adoption de mesures d'application réglementaires qui font encore défaut.

#### 1.– La condition de résidence entrée en vigueur

L'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2003 a introduit une réforme des conditions d'accès à l'aide médicale. Elle a rendu plus strict l'accès à la qualité de bénéficiaire en imposant la condition de résidence « de manière ininterrompue depuis plus de trois mois » sur le sol français.

Il s'agissait d'éviter l'attribution de l'aide à des personnes qui ne seraient que de passage sur le territoire. Cette mesure a pour objectif de « mettre un terme à la fraude généralisée actuellement constatée », selon les termes utilisés par M. François Fillon, alors Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, s'exprimant le 28 octobre 2003 à l'Assemblée nationale. Auparavant, aucune règle de durée minimale de résidence n'était exigée. Aucun changement n'était par ailleurs apporté à l'AME dite humanitaire, qui permet à toute personne ne résidant pas en France mais présente sur le territoire et dont l'état de santé le justifie, d'être prise en charge (par décision individuelle du ministre).

#### 2.– La redéfinition de la notion de soins urgents

La loi de finances rectificative pour 2003 comporte un autre élément de réforme. Est supprimée l'admission immédiate à l'aide médicale en cas d'urgence pour les « demandeurs dont la situation l'exige ». Selon l'article 49 de cette loi, il incombe dorénavant au praticien des services d'urgence de décider l'admission d'un patient à des soins urgents ; cette admission relève d'un financement global de l'obligation déontologique des établissements de santé, et non plus de l'aide médicale. Pour le patient, l'admission à des soins urgents ne vaut pas automatiquement l'attribution de l'aide médicale.

Le présent projet de loi inscrit au chapitre **46-82 un nouvel article 30**, doté de 20 millions d'euros pour la prise en charge de ces soins urgents. Cette dotation a été établie à un niveau représentant environ 10 % de celle de l'aide médicale. Les premières évaluations établies sur la base des factures transmises par l'APHP à ce titre depuis le début 2004 font apparaître une dépense modérée.

Ces deux réformes, soit la condition de résidence et la mise en place des soins urgents, sont d'application immédiate depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cependant, une circulaire à l'adresse des hôpitaux et des CPAM est nécessaire pour mettre en

place un système plus rigoureux pour l'instruction des dossiers, obligeant notamment le bénéficiaire à fournir des éléments attestant de son identité et de son lieu de résidence, et ne permettant plus de se contenter de déclarations sur l'honneur. Cette circulaire est en cours de préparation.

3.- Une réforme qui attend son application réglementaire : l'instauration d'une participation du bénéficiaire au coût des soins

La première modification du système de l'aide médicale avait été adoptée lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2002. L'article 57 de cette loi a posé le principe d'une participation financière du bénéficiaire : le forfait hospitalier et les tickets modérateurs en soins de ville. Cette participation avait été alignée sur celle prévue dans le cadre de l'assurance maladie mais limitée à un plafond fixé par décret.

Des exonérations sont néanmoins prévues : lorsque les frais sont engagés pour un mineur, lorsqu'ils concernent une pathologie grave ou coûteuse, lorsqu'une femme est en état de grossesse, pendant une période qui débute quatre mois avant la date présumée de l'accouchement et se termine à la date où l'accouchement a lieu, en cas d'hospitalisation des nouveaux-nés, et, enfin, pour les frais d'examens de dépistage effectués dans le cadre des programmes de prévention.

L'instauration d'une participation financière du bénéficiaire a suscité des réactions très négatives de la part de certaines organisations non gouvernementales caritatives et humanitaires. Le Gouvernement, s'il n'a pas renoncé à la publier le décret d'application de cette mesure adoptée par le Parlement, semble réticent : outre la question de principe, qui semble sujette à controverse, des modifications importantes du système informatique de gestion s'imposent à la CNAM, qui doit accomplir un effort d'adaptation supplémentaire pour un public relativement restreint, en même temps qu'elle doit gérer la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie.

**Votre Rapporteur estime très regrettable que le décret d'application de cette mesure n'ait pas été pris depuis son adoption fin 2002.** Elle rappelle que cette mesure visait à une responsabilisation des bénéficiaires du dispositif, sur la base de la constatation que la dépense moyenne par bénéficiaire de l'AME dépassait la dépense des assurés du régime général. Cette responsabilisation, qui ne va pas à l'encontre de la qualité des soins, s'inscrit pleinement dans les objectifs de la réforme de l'assurance maladie adoptée cette année.

Deux dispositions réglementaires sont donc en attente :

– un projet de décret modifiant les dispositions en vigueur sur l'aide médicale qui prévoit à la fois d'adapter le droit en vigueur aux nouvelles dispositions législatives, ainsi que de donner une base réglementaire à l'exigence de pièces justificatives pour l'instruction des demandes d'AME, en vue de mieux contrôler l'entrée dans le dispositif ;

– un décret simple accompagnant le premier, précisant les pièces justificatives exigibles, ainsi que des arrêtés fixant respectivement les modèles de formulaire de demande, de titre d'admission et les modalités de suivi statistique du dispositif par la CNAM, qui font l'objet actuellement d'une concertation avec cet organisme.

#### D.– FAUT-IL REFORMER A NOUVEAU L'AIDE MEDICALE DE L'ÉTAT ?

Il est encore difficile de savoir si cette tendance à la stabilisation du nombre de bénéficiaires et, partant, du coût global du dispositif, se confirmera durablement.

Le dispositif a été fortement critiqué, notamment par le précédent Rapporteur spécial. Des réformes ont été demandées lors du précédent débat budgétaire. On notera qu'une partie de ces réformes a déjà été réalisée sur le plan législatif, et que le Parlement s'attendait, à l'automne 2003, à une publication rapide des décrets d'application correspondants. Cela n'a pas été fait. Par ailleurs, les gestionnaires du dispositif ont jugé nécessaire l'amélioration de cette gestion : des efforts ont été faits par la CNAM et la CPAM, amélioration à laquelle les mesures en attente doivent contribuer.

De nouvelles modifications sont-elles souhaitables ? Il convient de se méfier des réformes trop fréquentes qui compliquent et alourdissent une gestion déjà complexe.

On notera que des économies substantielles sont attendues des réformes déjà votées et de leur transposition réglementaire :

– du renforcement du contrôle de l'accès (pièces justificatives) : hypothèse d'un effet égal à 10 % de la dépense, soit environ 50 millions d'euros en année pleine ;

– de la participation financière : hypothèse d'un effet égal à 50 millions d'euros également en année pleine, soit 10 millions d'euros d'économie directe et 40 millions d'euros d'économie indirecte (par dissuasion) ;

– de la condition de stage de trois mois, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 : hypothèse d'un impact net égal à 5 % de la dépense.

La question qui se pose aujourd'hui est la raison du retard accusé par le Gouvernement pour publier les décrets nécessaires à l'entrée en vigueur des réformes adoptées par le Parlement. Face aux critiques adressées au dispositif dans son ensemble, il serait souhaitable de procéder le plus tôt possible aux améliorations voulues par le législateur, au lieu de laisser place à un sentiment d'enlisement devant un dispositif au fonctionnement contestable.

#### **IV.— LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE L'INTEGRATION SE POURSUIT**

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

Les crédits nécessaires à ces actions sont gérés par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale dont la direction de la population et des migrations (DPM) est plus spécifiquement chargée d'animer la politique d'intégration des populations immigrées et par deux établissements publics que sont le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et l'Office des migrations internationales (OMI). Il faut également mentionner le concours apporté par d'autres organismes publics : Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) ; Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI).

##### **A.- LA GENERALISATION DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION**

Le Comité interministériel à l'intégration réuni le 10 avril 2003 a souhaité donner un nouveau souffle à la politique de l'intégration.

Les étrangers arrivant de façon régulière sur le territoire français doivent certes accéder dans les meilleurs délais à l'ensemble des droits sociaux, mais au-delà, il a été jugé souhaitable de susciter de leur part une volonté de s'engager dans un vrai parcours d'intégration. C'est là tout l'enjeu et l'intérêt du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre depuis juillet 2003.

Douze départements ont mis en œuvre ce contrat en 2003 ; ils ont été suivis par cinq autres départements en 2004, dont Paris, l'Essonne et la Seine-Saint-Denis. Des plates-formes réunissant les représentants des différents organismes acteurs et permettant la mise en œuvre du contrat ont commencé leur activité cette année. Au total, les 26 départements aujourd'hui concernés rassemblent près de 60.000 personnes sur environ 110.000 potentiellement concernées par ce dispositif.

La généralisation du contrat à l'ensemble des personnes qui arrivent sur le territoire doit s'étendre en 2005, afin de couvrir en 2006 l'ensemble du territoire métropolitain. Elle sera réalisée par l'Office des migrations internationales destiné lui-même à s'intégrer dans la future Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. La couverture des 75 départements restant, qui représentent moins de la moitié des flux d'arrivée aura lieu selon plusieurs modalités : la convocation de l'étranger sur une plate-forme existante, l'accueil dans des locaux mis à disposition localement par les collectivités ou organismes partenaires, par exemple.

Après une première année d'expérimentation, une réflexion a été engagée sur la nature du contrat. Plusieurs constatations ont été faites. Tout d'abord, le principe du contrat est bien accepté par les nouveaux arrivants, puisque 88% d'entre eux le signent.

Le deuxième objectif que s'était assigné l'État était l'enchaînement des rendez-vous avec l'étranger afin d'éviter toute dispersion et tout désistement entre la signature du contrat et l'entrée en formation. Cet objectif n'est que partiellement rempli : les signataires se voient bien proposer dans un délai inférieur à un mois, d'une part, un rendez-vous pour la journée de formation civique, d'autre part, une date pour un premier contact avec l'organisme de formation linguistique ; mais si l'administration a tenu les délais et si les organismes prestataires se sont montrés globalement en capacité de répondre à la demande, ce sont les migrants qui n'ont pas fait preuve d'une assiduité satisfaisante : à peine plus de 50% entrent effectivement en formation linguistique, et seulement 63% assistent à la journée de formation civique.

Enfin, les journées d'information « Vivre en France », consacrées à la présentation pratique des services publics de l'emploi, l'école, la santé et du logement, quand bien même l'inscription se fait sur la base du volontariat, ne rassemblent que la moitié des inscrits.

Un système de relance en cas d'absence aux formations a été mis en œuvre de manière systématique depuis janvier 2004 et une adaptation des formations (horaires et localisation) a permis une légère amélioration de ces résultats. Le message adressé aux immigrants a été clarifié avec la loi du 26 novembre 2003 qui prévoit une condition d'intégration républicaine (connaissance suffisante de la langue française et des principes de la République) pour l'accès de certaines catégories d'étrangers à la carte de résident.

Une réflexion est en cours pour tirer plus complètement les conclusions de ce lien entre intégration et statut de résident, en le rendant plus systématique, par l'affirmation du caractère obligatoire du contrat. L'étude porte également sur les publics auxquels doit ou non s'appliquer la condition d'intégration républicaine.

## B.— LES INTERVENTIONS DIRECTES DU MINISTERE

Les interventions du ministère concourant à l'intégration des populations immigrées et de leur famille sont financées sur les crédits du **chapitre 46-81, articles 40** « Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés : dépenses non déconcentrées » **et 50** « Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés : dépenses déconcentrées ».

Les crédits de l'article 40 permettent de subventionner des organismes et associations qui interviennent en faveur de l'intégration des populations étrangères. Les crédits déconcentrés inscrits à l'article 50 contribuent à financer le dispositif d'interventions sanitaires en centres de rétention administrative ainsi que des actions de formation linguistiques, notamment.

En loi de finances pour 2004, les articles 40 et 50 ont été dotés respectivement de 40,2 millions d'euros et 11,4 millions d'euros.

De nombreux mouvements sont intervenus en gestion pendant les années 2003 et 2004, comme le font apparaître les tableaux suivants :

(Montants en euros)

2003	rappel LFI	Reports	Fonds de concours	Décret d'avance	Arrêté de répartition FSE	Modification de sous-répartition	Crédits ouverts
<b>Article 40</b>	9.286.334	1.288.253	657.231	839.550		15.773.719	27.845.087
<b>Article 50</b>	15.694.701	2.317.337	1.095.545		4.261.105	- 4.942.953	18.425.734
<b>Ensemble</b>	24.981.035	3.605.590	1.752.775	839.550		10.830.766	46.270.821

2004 (du 01/01 au 10/08)	rappel LFI	Reports	Fonds de concours	Décret d'avance	Arrêté de répartition FSE	Modification de sous-répartition	Crédits ouverts
<b>Article 40</b>	40.215.085	953.070	1.857.529	13.233.000			56.258.684
<b>Article 50</b>	11.463.401	2.304.687	2.788.633	439.000	894.168		17.889.889
<b>Ensemble</b>	51.678.486	3 257.757	4.646.162	13.672.000		0	74.148.573

L'augmentation de la dotation initiale de l'article 40 en 2004 par rapport à celle de l'exercice précédent (9 millions d'euros seulement) s'explique par deux raisons. Tout d'abord, deux transferts importants ont été effectués : l'un de l'article 80 du même chapitre pour 16,5 millions d'euros destinés au financement du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) dans la perspective de sa fusion avec l'OMI pour former l'Agence nationale de l'accueil et des migrations et des migrations (ANAEM), l'autre de la section travail du budget du ministère pour 10,3 millions d'euros correspondant à la prise en charge de rémunérations de stagiaires étrangers ou réfugiés en formation professionnelle à dominante linguistique. La deuxième raison est l'affectation de moyens nouveaux destinés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile à hauteur de 4,17 millions d'euros.

On soulignera l'intervention d'un décret d'avance le 14 juin 2004 : 13,2 millions d'euros sont destinés à augmenter la capacité des dispositifs d'hébergement d'urgence non déconcentrés pour faire face aux besoins rencontrés et, secondairement, à renforcer les actions d'accompagnement juridique des étrangers placés en centres de rétention administrative compte tenu d'une importante montée en charge du dispositif de la rétention.

Au 13 août 2004, les dépenses relatives à l'intégration des populations immigrées sont les suivantes :

<b>Art.40 : Interventions relatives à l'intégration (hors réfugiés et demandeurs d'asile)</b>	<b>Crédits engagés (en euros)</b>
SSAE	16.484.442
Lutte contre le racisme et la discrimination	60.980
Emploi et qualification	100.031
Rémunération de stagiaires de formation	10.280.159
Autres interventions	627.348
<b>Total</b>	<b>27.552.960</b>

Si la dotation de l'article 40 a été augmentée considérablement, celle de l'article 50 a subi une diminution par rapport à celle de l'exercice précédent (15,6 millions d'euros). Cette diminution est due à une révision des services votés de 3,8 millions d'euros, économie liée à la fermeture du centre d'hébergement de migrants géré par la Croix-Rouge française à Sangatte, ainsi qu'au transfert de 420.000 euros à la section travail du budget du ministère (crédits de parrainage des jeunes vers l'emploi et la qualification professionnelle).

On soulignera un décret d'avance en date du 14 juin 2004 : 439.000 euros ont été destinés d'une part à renforcer les moyens des plates formes d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile pour faire face aux besoins rencontrés et, d'autre part, à accroître les interventions sanitaires en centres de rétention administrative compte tenu d'une importante montée en charge du dispositif de la rétention.

**Pour 2005**, les crédits sollicités à l'**article 40** s'établissent à 39,7 millions d'euros, soit une diminution apparente de 502.500 euros (-1,2 %) par rapport à la dotation de l'année précédente, due à une importante mesure de transfert. Toutefois, à périmètre constant, les crédits de cet article progressent de près de 1,3 %. La dotation de l'**article 50** est en reconduction, soit 11,4 millions d'euros.

#### C.– LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

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

Il subventionne des organismes, principalement des associations, le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs publics. La subvention du Fonds est de 170,7 millions d'euros depuis 2001. À cette subvention s'ajoutent des contributions du Fonds social européen (FSE), et des ressources diverses. En 2004, la subvention n'a été que de 154,2 millions d'euros, car en a été soustraite la subvention destinée au Service social d'aide aux émigrants (16 millions d'euros), prise en charge directement par l'État.

Les grandes masses du budget des interventions sociales du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) pour les années 2003 et 2004 sont retracées par le tableau ci-après, établi suivant la nouvelle nomenclature adoptée pour le budget 2003 en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 :

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

*(en millions d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Observation et analyse de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations	5,5	4,65
Accueil des primo-arrivants	24,2	7,51
Apprentissage du français	46	55,5
Connaissance et exercice des droits	26	27,4
Participation à la vie publique	18	14,1
Évolution des foyers de travailleurs migrants	26,2	22,9
Prévention et lutte contre les discriminations	6	5,4
Promotion de la diversité culturelle	10,25	9,44
Autres (1)	—	
<b>Total</b>	<b>162,15</b>	<b>147</b>

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

\*dont 16,4 millions d'euros pour le financement du SSAE, soit 145,8 millions d'euros hors SSAE.

8.369 décisions de financement ont été prises en 2003 par le Fonds (dont près de 6 600 décisions émanant du directeur), ce qui confirme la baisse enregistrée depuis 2002 (9 322 contre plus de 10 000 en 2001). 5.151 associations et organismes reçoivent des financements du FASILD en 2003 (contre 5.965 en 2002), baisse imputable au recentrage des priorités ainsi qu'à la mise en œuvre de la procédure d'appels d'offres, pour les formations linguistiques notamment, qui a favorisé le regroupement des opérateurs.

Les principales interventions du FASILD en 2003 et 2004 auront porté sur les domaines d'action suivants :

– **L'accueil des primo-arrivants** : en 2003, le nombre de primo-arrivants a été estimé à plus de 106.000 personnes (dont 6.500 travailleurs permanents hors Union européenne). Le dispositif d'accueil s'articule autour des plates-formes d'accueil de l'OMI et son intervention est complétée par les dispositifs propres au FASILD en matière d'accès aux droits, d'apprentissage de la langue française, de soutien à la scolarisation, pour un montant de plus de 23,6 millions d'euros en 2003. La priorité accordée à cette politique d'accueil des primo-arrivants maintient sa traduction budgétaire affirmée en 2004. Enfin, le Fonds assure le soutien à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, par le biais de l'organisation des appels d'offres et du financement des formations civiques et des journées d'information Vivre en France proposées dans le cadre du contrat d'accueil, pour un montant de 4 millions d'euros. Cette action sera confortée en 2005 pour suivre la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration qui sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

– **La connaissance et l'exercice des droits** : le Fonds aura consacré 28,9 millions d'euros à ce domaine en 2003, et 27,4 millions sont inscrits pour 2005.

– **La participation a la vie publique** : 17,6 millions d'euros ont été consacrés en 2003 à ce domaine qui recouvre : le soutien à l'initiative associative, l'accès à la citoyenneté, la participation des habitants : ateliers d'apprentissage linguistique à visée sociale.

– **L'évolution des foyers de travailleurs migrants** : avec un budget de 25,7 millions d'euros en 2003, ce domaine représente 15,7% du budget global. Il s'agit pour le FASILD : d'accompagner la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, d'autre part de soutenir l'accompagnement lié au processus de changement : le budget 2004, avec 22,9 millions d'euros, soit 16% du budget global, confirme à la fois les actions entreprises et la baisse du montant consacré par l'établissement à ce domaine à mesure de l'avancement du plan quinquennal.

– **La prévention et la lutte contre les discriminations** : le Fonds a consacré 5,8 millions d'euros à ce domaine pour des actions de soutien aux associations de lutte contre le racisme, de prévention et lutte contre les discriminations à l'emploi et de lutte contre les discriminations dans le logement. Le budget pour 2004 confirme l'importance de ce domaine (5,4 millions d'euros).

– **La promotion de la diversité culturelle** : 11,5 millions d'euros ont été consacrés en 2003 à ce domaine, avec le soutien aux initiatives favorisant la connaissance de l'histoire et de la mémoire des pays d'immigration. Compte tenu des priorités affirmées en matière d'apprentissage de la langue, d'accueil et d'accès aux droits, le domaine de la promotion de la diversité culturelle est en baisse en 2004 avec un montant prévisionnel de 9,44 millions d'euros (contre 10,3 millions d'euros au budget prévisionnel des interventions 2003, passant de 6,3 % à 6% de ce budget).

– **L'accueil des primo-arrivants et l'apprentissage du français** : le Fonds finance des formations linguistiques au profit des publics immigrés, dans le cadre des procédures prévues par le code des marchés publics. Selon les priorités gouvernementales, les interventions dans le domaine linguistique sont ciblées sur trois catégories de bénéficiaires. Il s'agit d'une part des primo-arrivants dans le cadre de la politique d'accueil, d'autre part des candidats à l'acquisition de la nationalité française dont la demande est rejetée pour défaut d'assimilation linguistique, et enfin de toute personne de plus de 26 ans présentant de bas niveaux linguistiques et un faible niveau de scolarisation. Ce sont ainsi 51,1 millions d'euros qui ont été consommés en 2003, 55,5 millions prévus pour 2004, pour le financement de ces formations, dont 10 millions d'euros engagés dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale du contrat d'accueil et d'intégration sur 12 départements.

L'exécution du budget 2003 confirme donc la réorientation de l'activité du FASILD engagée en 2003 et le financement par l'établissement des priorités gouvernementales que sont l'accueil des primo-arrivants, l'apprentissage linguistique et la connaissance, la prévention et la lutte contre les discriminations. Le budget pour 2004 accentue ce recentrage notamment sur le soutien aux actions d'apprentissage linguistique, qui représente 55 millions d'euros (27,2 millions dans le cadre du CAI, 27,4 millions pour les autres publics et 0,9 million pour la formation des acteurs).

Le FASILD poursuivra en 2005 son soutien aux actions d'intégration et de lutte contre les discriminations. Il confortera également la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, qui couvrira au 1<sup>er</sup> janvier 2006 l'ensemble du territoire. 17,348 millions d'euros ont été demandés en mesures nouvelles pour financer cette extension dans le cadre du plan de cohésion sociale, dont 16,94 millions d'euros pour les formations linguistiques et le reliquat pour les formations civiques et « Vivre en France ». Sa dotation totale sera de 171,6 millions d'euros.

## D.–VERS LE REGROUPEMENT DES STRUCTURES D'ACCUEIL DES ETRANGERS

### 1.- L'évolution de l'activité de l'OMI

**L'Office des migrations internationales**, établissement public administratif disposant d'un financement autonome du budget de l'État joue désormais un rôle central en matière d'accueil des primo-arrivants., notamment à travers la création de plates formes d'accueil auxquelles se rattachent les principaux départements d'immigration. La création de nouvelles plates-formes s'est poursuivie sur 2003 et 2004 et a vu l'ouverture de nouveaux sites sur Paris intra-muros, Grenoble, Nantes, Nice, Montpellier, Rennes, ainsi que l'emménagement de la plate-forme de Marseille dans de nouveaux locaux. L'expérimentation du **contrat d'accueil et d'intégration** a conduit, dans certains départements, à tenir des plates-formes dans des locaux mis à disposition par la DDASS, les CPAM ou un centre hospitalier.

Au 30 juin 2004, 23 départements bénéficient d'un dispositif d'accueil OMI.

Pour mener à bien cette extension territoriale et améliorer la prestation d'accueil dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, l'OMI a engagé une politique de recrutement d'auditeurs sociaux. 28 nouveaux auditeurs sociaux (dont 21 recrutements externes) ont ainsi été recrutés au titre de l'expérimentation 2003 et 17 le seront en 2004.

L'extension se poursuivra en 2005 afin de couvrir l'ensemble du territoire début 2006. Les 26 départements qui bénéficieront dès fin 2004 d'un dispositif d'accueil représentent d'ores et déjà la moitié des nouveaux migrants s'installant durablement en France, principalement pour des motifs familiaux ou de travail.

L'établissement public bénéficie d'un financement autonome, renforcé par la loi de finances pour 2003 qui a créé une taxe supplémentaire à son profit, perçue par droit de timbre. Le montant des recettes de l'OMI s'est élevé à 40,1 millions d'euros en 2003, et la prévision de recettes est de 56 millions pour 2004.

Le budget 2005, en cours de préparation, devra dégager les moyens nécessaires pour accompagner la généralisation à l'ensemble du territoire du contrat d'accueil et d'intégration qui sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2006. L'objectif de 40.000 bénéficiaires fixé pour l'année 2004 devrait être porté à une **capacité d'accueil de 100.000 bénéficiaires fin 2005**. La montée en charge progressive des dépenses sur l'année 2005 pourra être absorbée par redéploiement à la condition du maintien du montant des recettes au niveau de celles du budget primitif de l'établissement en 2004, soit 56 millions d'euros.

Enfin, le budget 2005 de l'OMI s'intégrera dans l'année au budget de la future Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et comprendra la subvention versée jusqu'alors au Service social d'aide aux émigrants (16,48 millions d'euros en 2004).

## 2.- Le projet de création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a décidé la création d'un opérateur public national d'envergure, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, par regroupement des moyens de l'Office des migrations internationales (dont l'effectif réel est de 573 agents) d'une part, et du Service social d'aide aux émigrants (372 salariés), d'autre part.

L'Agence de l'accueil des étrangers et des migrations devrait être créée par la future loi de programmation pour la cohésion sociale et inscrite dans le code du travail et le code de l'action sociale et des familles. Devant être réalisée sur le fondement de l'article L 122-12 du code du travail (transfert des contrats de travail en cas de modification dans la situation juridique de l'employeur) et parce qu'il

s'agit de personnels associatifs rejoignant le secteur public, l'intégration des personnels du SSAE dans la future agence nécessite une disposition législative qui a été prévue dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

En 2004, dans l'attente du regroupement au sein de l'Agence des deux organismes, les recrutements des personnels administratifs supplémentaires ont été suspendus. En revanche, en raison du fort besoin en assistantes sociales, le SSAE a pu remplacer les personnels partants. La création de la nouvelle structure ne devrait pas se traduire par des besoins nouveaux en termes de personnels.

S'agissant du budget de l'Agence, cette fusion doit s'opérer sans surcoût budgétaire par rapport au projet de budget prévisionnel établi par chacune des structures concernées. Le projet de budget prévisionnel 2005 de l'ANAEM sera mis au point à la création de l'Agence.

## E.— LES AUTRES ORGANISMES PARTICIPANT A LA POLITIQUE D'INTEGRATION

### 1.- L'activité du Haut-Conseil à l'intégration en 2003-2004

Le HCI, placé auprès du Premier ministre « a pour mission d'émettre des avis et de faire toutes propositions utiles... sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ». Il est composé au plus de vingt membres nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre, pour un mandat de trois ans. Le Haut Conseil a été renouvelé par un décret en date du 23 octobre 2002. Mme Blandine KRIEGEL en a été nommée présidente.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Premier ministre. Il émet ses avis sur les questions dont il se saisit à son initiative ou à la demande du Gouvernement.

Le HCI a été réinstallé le 24 octobre 2002 par le Premier ministre. Ce dernier a rappelé à cette occasion son souhait d'inscrire les travaux du HCI dans le contexte global de la relance de la politique d'intégration, autour de trois axes majeurs : « une politique d'immigration assumée, un projet d'intégration renouvelé et une lutte contre les discriminations repensée ».

Il a remis au Premier ministre, en 2003, deux avis sur les deux thèmes que sont la promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté et les droits des femmes issues de l'immigration.

Sur le premier thème, l'avis du HCI identifie trois publics devant faire l'objet d'une attention particulière : les jeunes résidant dans des quartiers en difficulté et qui cumulent les handicaps socio-économiques, les jeunes qui après un début de scolarisation sans problème, décrochent de l'école vers 14-15 ans, les jeunes diplômés enfin qui ne trouvent pas d'emploi (ou un emploi très inférieur à

ce qu'ils sont en droit d'espérer). Le HCI préconise la valorisation des réussites individuelles, une action plus soutenue pour pallier les risques de décrochage (ouverture de l'école vers le monde professionnel, accompagnement individualisé, orientation revue), le développement de liens entre parcours civiques et parcours scolaires et professionnels.

Sur le second thème, le HCI s'est notamment intéressé aux répudiations, aux mariages forcés, aux pratiques de mutilation sexuelle, à la polygamie et à la traite des êtres humains. Le HCI préconise une meilleure information des femmes sur leurs droits, lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration notamment, une dénonciation des conventions bilatérales qui méconnaissent le principe d'égalité entre hommes et femmes, l'application enfin de la loi du domicile lorsqu'elle est plus favorable aux femmes.

Le HCI a étroitement contribué de décembre 2003 à mars 2004 à la refonte d'une part du programme de formation de la journée de formation civique prescrite dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, d'autre part du support pédagogique destiné à l'usage des organismes de formation, remis à ceux-ci après leur sélection par le FASILD au terme de la procédure de marchés.

Le HCI s'est mobilisé en 2004 sur la thématique des représentations de l'immigration et des immigrés dans les médias, avec l'organisation, conjointement avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, le FASILD et les chaînes de télévision, d'un colloque sur ce thème (Colloque « Écrans Pâles » – avril 2004).

Il a enfin lancé en 2004 une réflexion sur les parcours d'intégration et les réussites individuelles et préparé, pour la fin de l'année, un colloque sur « les réussites de Français venus de loin ».

## 2.- La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI)

Créée par arrêté du 9 juin 1998, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), est chargée de formuler toutes propositions et de coordonner les actions relatives au logement des immigrés. Elle pilote, au plan national, le plan de traitement des foyers des travailleurs migrants (environ 680 foyers et 130 000 résidents, en grande majorité des travailleurs immigrés isolés) visant à les transformer en résidences sociales. L'état de dégradation de ces établissements, créés pour la plupart dans les années soixante et 70, a amené l'État et l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) à conclure le 14 mai 1997 une convention instituant un plan de traitement des foyers.

Le plan concernait 330 foyers en 1997-1998. En raison de la prorogation du plan, une nouvelle liste a été déterminée ; elle porte sur 375 opérations à réaliser de 1997 à 2006. Au 31 décembre 2003, 175 opérations de traitement avaient été validées par la CILPI, correspondant à 150 sites et 140 foyers. Ces 175 opérations représentent 47% des 375 programmées sur la période 1997-2006.

### 3.- Le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD)

Le groupement d'intérêt public « Groupe d'études et de lutte contre les discriminations » GIP-GELD, créé le 15 août 1999, a pour objet d'analyser les discriminations raciales, d'en expliquer les mécanismes et de formuler des recommandations.

Outre ses activités courantes, deux missions ont particulièrement marqué les travaux du GIP-GELD en 2003 et au cours du premier semestre 2004 : d'une part, les travaux préparatoires à la création d'une autorité indépendante de lutte contre les discriminations et, d'autre part, la mise en place d'un serveur vocal interactif pour la gestion du 114.

Le budget prévisionnel du GIP-GELD pour l'année 2004 est de 2 millions d'euros. Il est prévu de le financer de la manière suivante par une subvention du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale à hauteur de 1 million d'euros, par un prélèvement sur le fonds de roulement du GIP (996.965 euros), et par une prise en charge partielle des emplois jeunes (39.342 euros).

Le GIP-GELD a été étroitement associé à la mission de préfiguration de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, confiée par le Premier ministre à M. Bernard Stasi en avril 2004.

À compter du début de l'année 2005, les missions du GIP-GELD seront reprises par la Haute autorité avec une compétence élargie à l'ensemble des discriminations, et non simplement raciales.

### 4.- La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

La création de la Haute autorité, actuellement soumise à l'examen du Parlement, est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Constituant la transposition d'une directive européenne du 29 juin 2000 sur l'égalité de traitement « entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique », la nouvelle instance pourra se saisir ou être saisie directement par toute personne s'estimant victime de discriminations prohibées par la loi. Elle devrait être composée de onze membres nommés pour cinq ans.

La nouvelle autorité sera dotée d'un budget de **10,7 millions d'euros** pour 2005, inscrit au chapitre 37-04. Cette dotation s'effectue par transferts pour 7,4 millions d'euros à partir des budgets des ministères de l'Économie, de l'Intérieur, de la Justice et de l'Outre-mer.

## **CHAPITRE IV :**

### **UNE POLITIQUE DYNAMIQUE EN FAVEUR DE LA PARITE ET L'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES**

La politique entreprise par le Gouvernement dans le domaine des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes est à la fois large, s'étendant à de nombreux aspects de la vie sociale et professionnelle, et ambitieuse. Elle recherche une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie économique et sociale, ou encore dans la vie associative. Elle poursuit le but de l'égalité professionnelle, qui commence par la diversification des choix d'orientation des jeunes filles et se poursuit par l'accès égal des femmes à l'emploi ou par l'aide à la création d'entreprise. Cette politique prend en compte les situations de vulnérabilité des femmes dans la situation de parent isolé, des femmes issues de l'immigration ou de celle des femmes victimes de violences. Enfin, l'un des aspects nouveaux de cette politique est l'attention à l'aspect « articulation des temps de vie », qui se traduit par de nouvelles mesures de politique familiale.

Votre Rapporteur portera son attention à l'un des aspects énumérés ci-dessus, qui est la promotion de l'égalité professionnelle ; elle analysera ensuite l'évolution des crédits apportés à l'ensemble de cette politique, car l'ambition sans les moyens suffisants aboutirait à faire prendre conscience des évolutions sociales indispensables sans pouvoir les encourager.

#### **I.- LA PROMOTION DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE**

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes reste, encore aujourd'hui, un objectif à atteindre. À plusieurs reprises, le Président de la République a insisté sur ce qui doit être une priorité pour le Gouvernement : l'emploi des femmes est facteur de cohésion et de justice sociale ainsi que de performance économique.

La stratégie gouvernementale engagée en la matière s'articule autour de trois axes principaux : l'accès à l'emploi, le soutien aux branches et aux entreprises dans la conduite du changement et, enfin, le développement de la création d'activités et l'autonomisation des droits.

Une politique publique volontariste est menée pour lutter contre le chômage des femmes, notamment à travers la mobilisation des membres du service public de l'emploi sur l'ensemble du territoire, depuis trois ans, autour de l'objectif de réduction de la part des femmes parmi les chômeurs de longue durée. Néanmoins, au regard de leur part dans la population active (46%), les femmes demeurent sur-représentées dans le chômage de longue durée (47,4%). L'objectif fixé pour 2004 vise une baisse de 5% du nombre de femmes au chômage depuis plus d'un an.

Au niveau régional, dans le cadre du plan « Objectif 100.000 emplois », des actions pour l'embauche de femmes dans l'ensemble des métiers et secteurs en tension (BTP, métallurgie, transports, industrie automobile...) ont été lancées par les acteurs du service public de l'emploi.

Depuis le 19 décembre 2002, date d'une première table ronde à l'initiative de Mme Nicole Ameline, Ministre de la Parité et de l'égalité professionnelle, l'État et les partenaires sociaux se sont réunis périodiquement pour faire le point sur les réflexions menées et sur l'état de la négociation collective en matière d'égalité professionnelle. L'accord national interprofessionnel sur la mixité et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, conclu le 1er mars 2004 par l'ensemble des organisations patronales et syndicales, constitue le premier aboutissement de ces travaux, marquant l'appropriation de cet objectif par les partenaires sociaux.

Votre Rapporteur souligne le grand intérêt de la démarche du « label égalité », lancé le 28 juin 2004 par la ministre. Ce label vise à rendre visible et valoriser l'engagement des entreprises dans des actions exemplaires en faveur de l'égalité ou de la mixité professionnelle. Élaboré en collaboration avec les partenaires sociaux, le label sera délivré après avis d'une commission de labellisation pour une durée de trois ans.

Enfin, on mentionnera l'objectif de favoriser la création d'entreprises par les femmes : les projets féminins représentent toujours environ 30% des créations et reprises annuelles d'entreprises. Un objectif d'augmentation de 10 points de la part des femmes dans la création d'entreprises a été annoncé par le Premier ministre le 8 mars 2004. Deux axes de travail sont développés pour atteindre cet objectif :

– l'amélioration des possibilités de financement et l'accès au crédit bancaire :

Il a été décidé de traiter les demandes d'aide au titre du Fonds de Garantie à l'Initiative des Femmes (FGIF) au plus près du public concerné. À cette fin, la territorialisation de ce fonds a été mise en œuvre avec France Active (FAG) et France Initiative Réseau (FIR). À ce jour, près de 70 départements disposent d'un organisme compétent pour instruire et sélectionner les dossiers FGIF.

Ces deux grands réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise disposent en propre d'outils financiers, tels que des prêts d'honneur, ou sont délégataires, pour le compte de l'État, d'aides telles que le Prêt à la Création d'Entreprise (PCE), par exemple, ou le chéquier conseil. Dès lors, les créatrices pourront bénéficier d'une plus large palette d'outils financiers pour les aider dans leur plan de financement.

Par ailleurs, ces deux réseaux grâce à leur savoir-faire et à leurs partenariats, apporteront une aide aux créatrices dans leur négociation avec les banques pour l'obtention de leur prêt.

– le développement d'un accompagnement des créatrices d'entreprises :

Dans le cadre de la territorialisation du FGIF, des modalités opérationnelles ont été prévues dans chaque région pour renforcer l'accompagnement des femmes bénéficiaires du Fonds.

Par ailleurs, le ministère de la Parité et de l'Égalité professionnelle a lancé en 2004 l'opération Chrysalide. Il s'agit d'un dispositif de soutien à la création d'entreprises pour favoriser l'autonomie par l'économie des filles et des femmes des cités, soumises à un environnement économique et social parfois difficile. Outre un accompagnement, le dispositif prévoit également un parrainage ou « marrainage ».

## II.- UNE BAISSÉ INQUIÉTANTE DES MOYENS DU MINISTÈRE

L'objectif du ministère est aujourd'hui de renforcer les moyens du fonds de garantie pour l'aide à la création d'entreprise par les femmes, d'apporter une aide complémentaire aux associations qui assurent l'écoute téléphonique et le conseil aux victimes de violences conjugales et, enfin, de permettre d'augmenter le nombre de contrats d'égalité professionnelle et de contrats de mixité signés avec les entreprises. L'objectif du ministère est, à ce jour, de maintenir en 2005 le montant de ces crédits au niveau de la loi de finances pour 2004, soit 17 millions d'euros, sans mesures nouvelles.

La progression des ambitions et des actions poursuivies par le ministère ne pourra, et votre Rapporteur le déplore, se traduire par la progression de ses moyens en 2005. Il est cependant indispensable de maintenir le montant de ces crédits au niveau de 2004.

Ce montant, affecté à l'**article 43-02**, marque en réalité une stagnation par rapport à 2004 (– 7.500 euros) et une régression par rapport aux budgets des années précédentes, puisqu'en 2002 et 2003 ces budgets étaient respectivement de 17,5 et de 18 millions d'euros. Il serait souhaitable que ces crédits se stabilisent afin que le ministère puisse poursuivre les actions entreprises sans donner à ses partenaires, notamment associatifs, le sentiment d'un désengagement.

### CHAPITRE 43-02 – INTERVENTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES REPARTITION DES CREDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE DEPUIS 2002

(en euros)

Chapitre et articles	Montant LFI 2002	Montant LFI 2003	Montant LFI 2004
43-02-10	4.693.960	4.686.360	3.693.860
43-02-20	12.845.240	13.313.640	13.313.640
<b>Total</b>	<b>17.531.000</b>	<b>18.000.000</b>	<b>17.007.500</b>

Les principaux axes d'intervention financés par le budget du ministère sont la politique de l'égalité, la parité, l'égalité professionnelle, le respect de la dignité et l'articulation des temps de vie. Des efforts particuliers sont accomplis dans le domaine de la lutte contre les violences (15 % des crédits), de la promotion de l'égalité professionnelle (31 %), et dans le domaine de l'accès aux droits (39 % des crédits). Cette dernière action implique le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles et le réseau des Centres d'information sur les droits des femmes.

La conduite des actions ainsi financées est essentiellement assurée par un réseau associatif partenaire mobilisé et réparti sur l'ensemble du territoire pour répondre au plus près aux besoins du public féminin. Ce réseau comporte :

- 117 CIDF,
- environ 150 centres d'accueil des femmes victimes de violences,
- 140 associations qui accompagnent les publics féminins en situation de vulnérabilité, plus particulièrement des femmes des quartiers ou issues de l'immigration.

Ainsi, au travers de son action, le ministère apporte un soutien à plus de 400 associations qui sur le terrain participent à la politique de cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations.

Il convient de continuer à apporter un soutien financier à ce réseau riche en compétences qui est risqué d'être touché par la stagnation du budget voté, mais également par les dispositions de régulation budgétaire prises depuis 2002.

Ainsi, la progression des montants mis en réserve ou annulés a augmenté de cinquante pour cent d'un exercice à l'autre : 9,9% en 2002, 20% en 2003 (14,44% d'annulation en fin d'année), 30% en 2004. Cette année, la régulation est particulièrement préoccupante. Elle affecte les crédits de l'article 10 à hauteur de 70% tandis que ceux de l'article 20 sont affectés à hauteur de 20%. Malgré trois dégelés successifs depuis la fin du mois de juillet, les montants annulés s'élèvent à ce jour à 1,850 million d'euros et 2 millions d'euros sont encore gelés.

Il est à craindre que les moyens réduits ne permettent pas d'honorer les engagements de l'État ; ainsi il manque 600.000 euros pour honorer la convention triennale du CNIDFF et 100.000 euros pour celle de l'Association contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT).

**L'évolution des crédits sur les exercices 2002 à 2004** est présentée ci-dessous. La dernière ligne représente l'exécution budgétaire réalisée en 2002 et 2003 et celle prévue en 2004, au regard du projet de gel sur LFI.

**CHAPITRE 43-02 – INTERVENTIONS EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES  
ÉVOLUTION DES CREDITS DISPONIBLES DEPUIS 2002 APRES REGULATION**

(en euros)

Chapitre et articles	2002	2003	2004
Loi de finances initiale	17.531.600	18.000.000	17.000.000
Gel sur loi de finances initiale		3.600.000 (20 %)	2.050.000 (30 %)
Annulation de crédits sur loi de finances initiale	1.736.236 (9,90 %)	2.600.000 (14,44 %)	1.850.000
Exécution budgétaire	15.795.364	15.400.000	13.100.000

À ce jour, les annulations et le gel « résiduel » sont au total de 3,9 millions d'euros.

À la mi-septembre, le gel résiduel s'élève donc à 2.050.000 euros et les crédits disponibles depuis le début de l'année à 13,1 millions d'euros, hors reports et à 13,43 millions d'euros avec les reports. Si l'ensemble des crédits gelés devait faire l'objet d'une décision d'annulation, le ministère aurait subi une diminution de ses crédits d'environ 2 millions d'euros par rapport à l'année dernière et de 3,56 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2004.

**III.– LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME SPECIFIQUE  
AU SENS DE LA LOI ORGANIQUE**

Ce programme donne à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes toute sa place au sein des politiques publiques, en permettant au ministère de la parité et de l'égalité professionnelle de coordonner la mise en œuvre d'une approche intégrée de cette politique.

Au plan national, la Charte, remise par la ministre de la parité et de l'égalité professionnelle au Premier ministre, le 8 mars 2004, en constitue le cadre contractuel. Cette Charte engage les départements ministériels, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les chambres consulaires, les réseaux associatifs et la société civile dans des actions concrètes pour promouvoir la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2005, l'annexe budgétaire relative à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes dans l'ensemble des ministères présente un montant de crédits affectés à la politique de l'égalité s'élevant à 47,9 millions d'euros pour les départements ministériels, avec la participation de 13 millions d'euros d'aides du Fonds social européen, soit, au total un montant de près de 60 millions d'euros.

Le pilotage du programme est assuré par le Service des droits des femmes et de l'égalité, qui dispose d'une administration centrale et d'un réseau déconcentré de délégués (ou déléguées) régionaux et de chargés de mission départementaux, placés auprès des préfets.

Le programme permet de financer, d'une part des démarches de sensibilisation à l'égalité auprès des responsables des actions publiques et de la société civile, et d'autre part, des interventions en faveur du public féminin.

Les quatre premières actions du programme correspondent aux quatre axes prioritaires de la politique de l'égalité. Cette politique se développe par une approche « systémique » des questions d'égalité qui repose sur l'idée qu'un progrès en matière d'égalité dans l'une des quatre actions, a des répercussions sur les trois autres :

- action n° 1 : l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision,
- action n° 2 : l'égalité professionnelle,
- action n° 3 : l'égalité en droits et en dignité,
- action n° 4 : l'articulation des temps de vie.

Le programme comprend également une action n° 5, dans laquelle sont présentés les moyens qui permettent de le mettre en œuvre.

## CHAPITRE V : LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

### I.- LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX : VERS UNE DECENTRALISATION PARTIELLE

Le chapitre 43-33 relatif à la formation des professions sociales va connaître des modifications en 2005 ; en effet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la décentralisation aux régions du financement de la formation initiale des travailleurs sociaux, ainsi que le financement des bourses aux étudiants. L'agrément des centres de formation en travail social est également transféré aux régions.

#### A.- LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX BENEFICIENT DE LA STABILITE DES MOYENS

Sur les 321 établissements de formation de travailleurs sociaux préparant aux certificats et diplômes d'État, l'État finance principalement les dépenses de fonctionnement liées à la formation initiale pour 125 d'entre eux au titre de l'article L.451-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces crédits font l'objet d'une gestion déconcentrée au niveau régional. Le cas échéant, l'État finance également les formations supérieures en travail social au titre de la formation professionnelle dans le cadre de conventions spécifiques.

Les formations continues incombent aux employeurs, par le biais des organismes paritaires collecteurs agréés du secteur social, et à l'État. Plus rarement les centres de formation bénéficient également de subventions de fonctionnement directes ou indirectes (mise à disposition de locaux, de personnes) de la part des collectivités territoriales.

Les crédits affectés à la formation des professions sociales sont répartis sur deux articles, l'article 10 relatif aux dépenses non déconcentrées et l'article 20 relatif aux actions déconcentrées.

##### 1.- Les dépenses non déconcentrées

**L'article 10** finance donc les actions d'intérêt national. Il a été doté de 258.674 euros en loi de finances initiale pour 2004. Ces crédits sont destinés, notamment, au soutien d'organismes fédératifs des centres de formation en travail social. Ils permettent en outre de subventionner certaines associations qui mènent des réflexions ou des expérimentations pédagogiques en partenariat avec le ministère sur des thèmes tenant à la formation des travailleurs sociaux ou sur des sujets retenus dans le cadre du Conseil supérieur du travail social.

Au terme de la décentralisation aux régions du financement de la formation initiale et des bourses en travail social, cet article permettra de garantir la bonne exécution des missions de l'État en sa qualité d'autorité de certification par le financement d'expérimentations pédagogiques, d'outils d'évaluation, de contrôle et d'aides pédagogiques aux opérateurs de terrain et pour élaborer ou rénover les diplômes en travail social afin de répondre aux besoins de professionnalisation des prises en charge sociales.

Par ailleurs, le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) augmente le nombre de diplômés et a des répercussions sur les besoins de qualification.

Le montant de ces crédits prévus pour le financement de ces actions demeure stable en 2005. Ces crédits seront inclus à l'avenir dans la dotation globalisée de 3,46 millions d'euros inscrite au chapitre 39-03 article 30.

## 2.- Les formations initiales (dépenses déconcentrées) transférées aux régions

**L'article 20** finance principalement les centres de formation. La loi de finances pour 2004 a consacré 132,59 millions d'euros aux formations des professions sociales, qui recouvrent 130 millions d'euros pour les formations initiales, adressées à plus de 27.000 étudiants, et 1,94 million d'euros pour les formations professionnelles. Plus de 2.500 jeunes étaient recensés dans ces formations en 2003.

Ces crédits ont été **en progression** en 2003 (+12,55 %) par rapport à 2002, et également en progression de 9,06 % en 2004 par rapport à 2003 : on assiste en effet à une augmentation du nombre des effectifs d'étudiants en formation, correspondant à la montée en charge du plan pluriannuel de création de 3.000 places nouvelles en formation initiale mis en œuvre à la rentrée scolaire 2002/2003. Ce plan répond aux besoins de recrutements liés à l'évolution défavorable de la démographie des personnels sociaux et à accompagner les nouvelles politiques publiques.

Comme il a été mentionné en introduction, sera réalisée en 2005 la décentralisation aux régions du financement de la formation initiale des travailleurs sociaux.

Les crédits conservés par l'État pour financer les actions dans le cadre de la présente loi sont inclus dans la dotation globalisée de 3,46 millions d'euros inscrite au chapitre 43.33 article 10. Ils se limitent à 2,3 millions d'euros (crédits déconcentrés).

**Le transfert des crédits aux régions en 2005** s'effectuera de la manière suivante. Étant donné que seul le financement de la formation initiale des travailleurs sociaux est décentralisé, seront transférés aux régions les crédits précédemment consacrés par l'État aux formations sociales.

Le montant du transfert qui figure au présent projet de loi (132.590.353 millions d'euros) correspond au montant total des crédits votés pour 2004. Compte tenu du fait que certaines actions financées sur cette ligne demeureront de la compétence de l'État en 2005 (ainsi le dispositif de formation des aides éducateurs de l'Éducation nationale qui prend fin en 2005, les actions de formation professionnelle dans le cadre de la promotion sociale, la subvention versée au centre national de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes sourds – CNFEJS –), le mode de calcul retenu permet d'inclure dans la dotation transférée 4,12 millions d'euros correspondant au financement de l'extension en année pleine des places nouvelles créées à la rentrée scolaire 2004-2005.

L'intervention des collectivités territoriales et notamment des régions se développe : elles participent aux dépenses de fonctionnement ou d'investissement des centres de formation et accordent les aides aux étudiants.

Ainsi, quinze régions ont contractualisé avec l'État pour des actions d'investissement au titre des contrats de plan État-région 2000-2006 principalement en matière d'investissement. L'État est engagé à ce titre pour un montant de 10 millions d'euros.

Le tableau suivant fait apparaître les principaux financements apportés par les collectivités locales :

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

*(en millions d'euros)*

	<b>Conseils généraux</b>	<b>Conseils régionaux</b>	<b>Autres collectivités territoriales</b>	<b>Total (A)</b>	<b>État (B)</b>	<b>Rapport A/B</b>
<b>1997</b>	1,87	0,59	0,56	3,01	73,84	4,07 %
<b>1998</b>	2,08	0,54	1,15	3,78	81,37	4,64 %
<b>1999</b>	1,64	0,51	1,68	3,83	88,5	4,32 %
<b>2000</b>	2,23	1,37	0,47	4,07	91,24	4,46 %
<b>2001</b>	1,45	0,68	4,43	6,56	94,4	6,95 %
<b>2002</b>	données non disponibles				106,3	

*Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, DRASS crédits d'État délégués au titre des formations initiales*

Le nombre d'étudiants par profession s'établit comme suit (France entière – année scolaire 2002-2003).

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

**NOMBRE D'ÉTUDIANTS ET DE DIPLÔMÉS EN TRAVAIL SOCIAL – FRANCE ENTIÈRE**

	Année scolaire 2000-2001		Année scolaire 2002-2003	
	Nb d'étudiants	Nb de diplômés	Nb d'étudiants	Nb de diplômés
Assistant de service social	6.315	1.726	7.134	1.806
Conseiller en économie sociale et familiale	1.087	746	1.021	745
Éducateur spécialisé	8.545	2.383	10.292	2.694
Éducateur de jeunes enfants	3.542	1.023	3.621	1.150
Éducateur technique spécialisé	927	314	1.017	272
Moniteur éducateur	4.439	1.766	5.749	2.260
Aide médico-psychologique	6.236	2.396	7.212	2.826
Technicien de l'intervention sociale et familiale	229	221	655	163
Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile	2.415	2.083	3.460	1.890
<b>Total</b>	<b>33.735</b>	<b>12.658</b>	<b>40.161</b>	<b>13.806</b>

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

**3.- La dotation de l'IFCASS**

À l'article 60, la dotation de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe est ramenée à 1,66 million d'euros, après deux années de dotation plus élevée. Cet institut doit être intégré, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, dans le programme « politique en faveur de l'inclusion sociale ».

**B.- LE FINANCEMENT DES BOURSES POUR TRAVAILLEURS SOCIAUX TRANSFERE AUX REGIONS**

Les moyens consacrés aux bourses attribuées aux étudiants en travail social sont inscrits au chapitre 43-33, **article 30**.

Cet article a vu sa dotation progresser en 2004 : 19,29 millions d'euros au lieu de 18,15 millions d'euros (en 2003) ont été alloués à ces aides.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la décentralisation aux régions des aides aux étudiants inscrits dans les établissements de formation en travail social. La loi précise que la nature, le montant et les conditions d'attribution de ces aides seront fixés par délibération du conseil régional. Un décret fixera les règles minimales de taux et de barème de ces aides.

À ce titre, il est prévu de transférer aux régions les crédits précédemment consacrés par l'État aux bourses : le montant du transfert qui figure au présent projet de loi (19.29 millions d'euros) correspond au **montant total des crédits votés pour 2004**.

Les modalités d'attribution des bourses en travail social sont depuis 2002 équivalentes à celles pratiquées par l'enseignement supérieur qui prennent en compte des critères sociaux relatifs à la fois aux ressources des étudiants ou de leur famille et à leurs charges familiales (enfants à charge, éloignement géographique entre lieu d'étude et domicile, situation des parents, notamment).

Au titre de l'année scolaire 2003-2004, 6.487 étudiants ont été bénéficiaires d'une bourse d'État, soit + 13,4 %. Pour l'année scolaire 2003-2004, les montants des bourses de l'enseignement supérieur et ceux des bourses des étudiants en travail social sont restés stables. Pour mémoire, le montant de la bourse d'étude en travail social 5<sup>ème</sup> échelon était de 3.456 euros.

Pour l'année scolaire 2004-2005, les nouveaux taux de bourses et de plafonds de ressources applicables à la rentrée 2004 dans l'enseignement supérieur prennent en compte une augmentation de 1,5 % par rapport à l'année 2003-2004 ; pour les bourses des étudiants en travail social, les taux sont restés stables.

Votre Rapporteur souligne que la loi relative aux libertés et responsabilités locales a pour effet de repositionner l'État sur ses missions de conception, d'orientation et de contrôle des formations sociales. Les régions auront en charge le recensement des besoins, la définition de l'offre de formation ainsi que le financement des formations initiales et des bourses.

Le ministre chargé des affaires sociales conserve la responsabilité de définir les orientations et principes relatifs aux formations sociales ainsi que la création et l'organisation des diplômes. En revanche, le conseil général fixera par délibération, la nature, le montant et les conditions d'attribution de ces aides aux étudiants. Un décret, en préparation, fixera les règles minimales de taux et de barème de ces aides.

### C.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Les crédits de **l'article 50** du chapitre 66-20 (écoles de formation des travailleurs sociaux) ont été proposés à la contractualisation dans le cadre du XII<sup>ème</sup> Plan 2000/2006. Quinze régions ont inscrit des crédits sur cet article, représentant un engagement total de l'État de 10,21 millions d'euros pour la période 2000/2006.

Pour 2004, 720.000 euros d'autorisations de programmes seulement ont été délégués, compte tenu d'une dotation limitée à 300.000 euros mais de reports s'élevant à 1,8 million d'euros de 2003 sur 2004. L'exécution des contrats de plan État-région s'établit à hauteur de 79 % à deux ans de l'échéance de ces contrats.

Pour 2005, il est proposé de doter l'article 50 de 440.000 euros en autorisations de programme et 660.000 euros en crédits de paiement. Ces crédits ne font pas l'objet d'un transfert à destination des régions, leur gestion n'étant pas de la compétence exclusive de la région aux termes de l'article 54 de la loi relative

aux responsabilités locales. Si les dépenses administratives et celles liées à l'activité pédagogique sont intégralement à la charge des régions, seule une participation des régions aux dépenses d'investissement est prévue.

## II.— LES ACTIONS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS

### A.— LA POLITIQUE MENEÉ EN FAVEUR DES RAPATRIÉS DEPUIS 2002

Depuis le mois de novembre 2002, les moyens de la Mission interministérielle aux rapatriés ont été renforcés afin d'accélérer le traitement des dossiers d'endettement, notamment au titre de leur éligibilité. Sur les 145 dossiers déposés, 890 avaient été examinés au titre de leur éligibilité au 30 avril 2002 ; ce chiffre a été porté à 2.272 au 30 juin 2004, l'objectif restant d'avoir terminé cette instruction début 2005. À ce jour 608 de ces dossiers ont été déclarés éligibles ce qui représente 76 % de la prévision établie conjointement avec les associations intervenant en faveur de ces publics.

L'effort doit désormais porter sur les plans d'apurement dont l'élaboration relève de la responsabilité des rapatriés concernés et de leurs mandataires. Au 30 juin 2004, seuls 198 plans ont pu être portés devant la CNAIR (commission nationale chargée de valider les plans d'apurement des dettes) et examinés par elle, dont 102 ont été définitivement acceptés.

Sur le plan budgétaire, 9,13 millions d'euros ont été mandatés depuis 1999 sur une prévision globale de dépense de l'ordre de 80 millions d'euros.

Une circulaire interministérielle est en cours d'élaboration afin notamment d'impliquer plus fortement les services des préfetures et des trésoreries générales dans l'élaboration des plans d'apurement.

Votre Rapporteur rappelle que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la rente viagère instaurée en 1999 est remplacée par **une allocation de reconnaissance** (article 67 de la LFR 2002), indexée annuellement sur l'augmentation du coût de la vie et attribuée à tous les harkis et leurs veuves sans restriction concernant le niveau des ressources. 11.000 ressortissants ont bénéficié de cette mesure en 2003. Le 1<sup>er</sup> janvier 2004, cette allocation a été portée à 1.830 euros par an soit une augmentation de plus de 30 %.

Par ailleurs, l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2003 a prorogé jusqu'au 31 décembre 2004 les dispositifs spécifiques d'aides au logement prévus par la loi du 11 juin 1994 ( aide à l'accession à la propriété, aide à l'amélioration de l'habitat, aide au désendettement immobilier).

Cette prorogation a permis notamment de poursuivre l'effort financier de l'État pour les aides au désendettement immobilier dans le cadre des Commissions d'aide au désendettement immobilier des anciens membres des formations supplétives et assimilés (COMADEF). L'aide moyenne par dossier, qui était de

16.600 euros en 1998, est passée à un peu plus de 25.000 euros en 2003. Les actions concernant les mesures logement ou l'aide à la formation initiale et professionnelle ont été reconduites en 2004.

Le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés prévoit la prorogation de ces aides jusqu'en 2009.

Le tableau ci-dessous retrace le bilan des actions engagées en faveur des harkis de 1999 à 2003 inclus.

Actions	Nombre de dossiers
-rente viagère	6.800 par an
-allocation de reconnaissance	11.200 par an
-aides au conjoint survivant	2.060 par an
-aides à l'habitat	6.900 sur la période
- aides à la formation initiale	4.500 par an
- aides à la formation professionnelle	4.300 sur la période
- insertions sur le marché du travail	22.831 sur la période

#### B.— DES MESURES DE RECONNAISSANCE ACCRUES EN 2005

Le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 juin 2004. Il devrait être examiné par le Sénat à la fin de cette année. Ce texte, qui devrait être applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour l'essentiel de ses dispositions, comporte :

##### 1.— Pour les anciens harkis et membres des forces supplétives :

– une accentuation des mesures de reconnaissance, les intéressés se voyant proposer le choix entre l'allocation de reconnaissance portée 2.800 euros par an ou le maintien de cette allocation à 1.830 euros avec le versement d'un capital de 20.000 euros ou encore le versement unique d'un capital de 30.000 euros. Le capital sera versé sur les exercices 2005, 2006 et 2007 en fonction de l'âge des bénéficiaires ;

– la prorogation jusqu'en 2009 des aides à l'accession à la propriété, à l'amélioration de l'habitat, au désendettement immobilier ainsi que les bourses scolaires ;

– la remise d'un rapport au Parlement sur la situation sociale des enfants d'anciens harkis.

Le coût de ces mesures est estimé à plus de 600 millions d'euros.

2.– Pour les rapatriés bénéficiaires des lois d'indemnisation :

– la restitution des prélèvements opérés au titre du remboursement des prêts de réinstallation sur les certificats d'indemnisation en 1970 et 1978. Le coût de cette mesure est évalué à 311 millions d'euros, la dépense étant répartie sur quatre exercices de 2005 à 2008 ; elle devrait concerner 90.000 personnes.

3.– Pour les « exilés » ayant dû quitter leur activité professionnelle dans le secteur privé en raison des événements d'Algérie :

– le versement d'une indemnité compensatrice. Le coût de cette mesure est estimé à 800.000 euros.

L'impact budgétaire de ce projet de loi sur 2005 sera pris en compte dans le cadre de la loi de finances rectificative 2004, car les mesures nouvelles pour 2005 ne permettraient pas d'assurer sa mise en oeuvre.

Enfin, le budget de fonctionnement de la MIR, inscrit sur les chapitres 34-98 (article 10) et 31-96 (article 20) s'élève pour 2004 à 182.255 euros.

### **III.– LE SOUTIEN A L'ECONOMIE SOLIDAIRE RECENTRE SUR DES ACTIONS PRIORITAIRES**

La Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire a subi en 2003 une réduction d'environ 66 % de ses crédits, aussi a-t-elle réduit ses engagements antérieurs et redéfini ses priorités pour 2004.

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

<b>Dotation 2003 LFI</b>	<b>Crédits disponibles 2003</b>	<b>Dotation 2004 LFI</b>	<b>Crédits disponibles 2004</b>	<b>Dotation 2005</b>
4.296.000	3.346.000	3.603.000	3.659.869	3.450.000

L'utilisation des crédits en 2003 et 2004 a été recentrée sur deux priorités :

– le soutien aux réseaux de l'économie sociale et solidaire, financé sur les dépenses centrales (article 60) : compte tenu de son budget réduit, la DIES a diminué ses engagements pluriannuels antérieurs pour un montant total de 1,8 million d'euros en 2003. En 2004, elle a recentré ses activités sur des priorités restreintes et doit conclure 10 nouvelles conventions annuelles et pluriannuelles pour un montant total de 1,1 million d'euros.

Dans ce cadre, cinq grandes familles de réseaux sont financées :

<i>(en milliers d'euros)</i>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
1. Les groupements d'acteurs et réseaux nationaux d'appui à l'économie sociale et solidaire	786	661
2. Les réseaux de développement local durable conciliant l'efficacité économique et la solidarité sociale entre les territoires	369	144
3. Les réseaux de solidarité entre les personnes visant à insérer les populations en difficultés et à activer les dépenses passives du chômage	372	180
4. Les réseaux de développement d'outils financiers et de communication de l'économie sociale et solidaire	149	20
5. Les réseaux internationaux et les partenariats de l'économie sociale et solidaire	212	132

– le soutien de la politique territoriale de l'État au plan local (dépenses déconcentrées de l'article 70) : ce soutien se justifie par le fait que les secteurs de l'économie sociale jouent un rôle important en matière de cohésion sociale, de création d'emplois et d'activités, ainsi que d'innovations et d'expérimentations sur les différents territoires.

La DIES utilise plusieurs instruments : les contrats de plan État-région, les conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec les Chambres régionales de l'économie sociale, et, enfin, les conventions territoriales. Elle a délégué, en 2004, 1,5 million d'euros aux préfetures de région pour financer ces actions. Par contre, le programme d'appels à projets « Dynamiques solidaires », lancé en 2000, a dû être arrêté en 2003. Environ un million d'euros a été délégué à ce titre en 2004 pour payer les engagements pris par l'État antérieurement.

Les soutiens de la DIES auront donc un champ d'intervention plus limité et seront moins élevés en 2005.

Sur l'article 60, de nouvelles conventions seront passées pour développer l'activité et l'emploi dans les associations, les coopératives et les mutuelles de santé et d'assurance, et des engagements antérieurs seront honorés au titre de conventions pluriannuelles d'objectifs, le total des crédits disponibles s'élevant à 1,4 million d'euros.

Sur l'article 70, 2 millions d'euros continueront à soutenir les politiques territoriales de l'État.

En 2005, les articles 60, 70 et 80 du chapitre 46-36 feront l'objet d'un transfert vers la section budgétaire « jeunesse, sports et vie associative », ce qui correspond à un transfert de 18 emplois.

#### IV.- LA PROTECTION SOCIALE OUTRE-MER

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

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

<i>(en millions d'euros)</i>				
Article	Collectivité bénéficiaire	Intervention	2004	2005
50	Saint-Pierre-et-Miquelon	Allocation vieillesse	0,89	0,88
60	Mayotte	Aide sociale	1	1
70	Polynésie française	Régime de solidarité	28,7	27,7
70	Nouvelle-Calédonie		0,47	0,47
70	Wallis-et-Futuna		1,84	1,84
<b>Total</b>			<b>32</b>	<b>31,9</b>

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

La prise en charge par l'État de **l'allocation vieillesse de Saint-Pierre-et-Miquelon** résulte de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable dans ce territoire.

Les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2003 (899.449 euros) et ceux inscrits dans la loi de finances rectificative de décembre 2003 (120.761 euros), soit : 1.020.210 euros, ont couvert la dépense réelle constatée au 31 décembre, laquelle s'est élevée à 881.900,71 euros et ont permis d'apurer l'intégralité de la dette de l'État auprès de la caisse de prévoyance sociale. La dotation initiale pour 2003 a été reconduite pour 2004 ; la dépense prévisionnelle est estimée à 874.000 euros.

Pour 2005, il est prévu d'inscrire 888.858 euros dans le présent projet de loi.

La participation financière de l'État à **l'aide sociale de la collectivité départementale de Mayotte** résulte du contrat de plan conclu le 8 septembre 2000 entre l'État et la collectivité territoriale de Mayotte pour la période 2000/2004, qui prévoyait un engagement de 32,36 millions d'euros pour cinq ans.

Par la suite, deux ordonnances, du 7 février 2002 et du 27 mars 2002, ont eu pour conséquence de réduire la subvention de l'État.

Pour 2003, une dotation de 295.516 euros inscrite en loi de finances initiale a été déléguée, et une dotation de 1 million d'euros pour 2004. Ces crédits sont destinés à financer la partie des dépenses prévues par le contrat de plan restant à la charge de l'État, soit : l'allocation pour tierce personne (personnes handicapées et personnes âgées), l'allocation enfant handicapé ainsi que l'allocation pour tierce personne.

Le contrat de plan précité du 8 septembre 2000 expire fin 2004. Dans la perspective du renouvellement du contrat de plan, une provision de 1 million d'euros est inscrite pour 2005, correspondant à la reconduction des crédits de la loi de finances initiale 2004.

L'article 70 a été doté, en loi de finances initiale pour 2004, de 30,1 millions d'euros. Cette dotation serait reconduite en 2005, pour l'essentiel à destination de la **Polynésie**, conformément à la loi n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de cette collectivité.

L'insuffisance de financement de 15 millions d'euros qui subsistait fin 2003 a pu être réglée en 2004, d'une part, en déléguant une partie des crédits de l'article 70 du chapitre 47-23, reportés sur l'exercice 2004 (9 millions d'euros) et, d'autre part, en déléguant une partie des crédits inscrits sur l'article 70 du chapitre 47-23 en loi de finances initiale 2004, soit 6 millions d'euros.

En **Nouvelle-Calédonie**, le contrat de développement conclu le 24 octobre 2000 entre l'État et la Province Nord de la Nouvelle Calédonie met, pour les années 2000-2004, à la charge de l'État une participation destinée, dans le cadre du programme santé, au financement d'actions sociales intégrées.

Les obligations contractuelles résultant du contrat de développement pour la période 2000-2004 ont pu être respectées. En 2004, le montant du versement prévu par le contrat de développement, soit 473.889 euros, a été délégué.

Dans la perspective de renouvellement du contrat de développement, une provision de 473.889 euros est inscrite en projet de loi de finances pour 2005, correspondant à la reconduction des crédits délégués en 2004.

Enfin, le contrat de développement conclu entre l'État et le **Territoire des îles Wallis et Futuna** met, pour les années 2000-2004 à la charge de l'État une prise en charge de dispositifs d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes handicapées.

Les obligations contractuelles résultant du contrat de développement ont pu être respectées. L'insuffisance de financement de 398.154 euros fin 2003 a pu être réglée en 2004 en déléguant une partie des crédits de l'article 70 du chapitre 47-23, reportés sur l'exercice 2004.

En 2004, le montant du versement résultant du contrat de développement, soit 1,8 million d'euros, a été délégué. Dans la perspective du renouvellement du contrat de développement, ce versement est reconduit pour 2005.



## CHAPITRE VI : LA GESTION DES SERVICES COMMUNS

### I.- L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

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

La loi de finances pour 2004 comportait 145 suppressions d'emplois dans les ministères des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, et de la Santé, de la famille et des personnes handicapées.

Conformément aux priorités définies par le Premier ministre en matière de maîtrise de la dépense publique comme en matière de réduction de l'emploi public, le présent projet de loi poursuit l'effort entrepris l'année précédente, et comporte une suppression de 129 emplois correspondant à la moitié des 260 départs en retraite prévisibles et représentant une économie de 1,87 million d'euros. Par ailleurs, 39 créations d'emplois seront effectuées par transformation et des mesures catégorielles et statutaires interviendront pour 5 millions d'euros.

Le taux de vacance des emplois est, au 31 décembre 2003, de 4,75%, un peu supérieur à celui de la fin 2002 (inférieur à 4%).

Ces **129 emplois supprimés** peuvent être détaillés de la façon suivante. 19 emplois d'agent administratif seront supprimés en administration centrale. Dans les services déconcentrés, 110 emplois seront supprimés : 104 agents administratifs, 4 agents des services techniques et 2 conducteurs automobiles. Les suppressions ne portent que sur la catégorie C des fonctionnaires, afin de préserver la capacité des ministères à conduire les politiques définies par le Gouvernement dans le domaine sanitaire et social.

**L'effectif global** est établi à 14.829 emplois pour 2005, au lieu de 14.951 en 2004, ce qui traduit **une baisse de 0,8%**.

Le tableau suivant fait apparaître que si la baisse de l'effectif est encore limitée aujourd'hui, elle devrait cependant s'accroître à partir de 2006.

#### Prévisions de départs en retraite des agents titulaires par catégorie

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

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

Source : compte rendu de gestion budgétaire

Les effectifs budgétaires de titulaires et de contractuels sont en diminution de 0,72% dans l'administration centrale.

Les effectifs des établissements sous tutelle ne progressent que de quelques postes : 5 au profit de l'AFSSAPS, 4 au profit de l'Agence de biomédecine, 5 au profit de la future Haute autorité de santé (ancienne Anaes) et 7 postes, dont 6 titularisations, au profit de l'École nationale de santé publique.

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

*(en millions d'euros)*

	2002	2003	2004	Prévision 2005
<b>Administration centrale</b> (titulaires et contractuels)	<b>2.726</b>	<b>2.714</b>	<b>2.776</b>	<b>2.756</b>
<b>Établissements sous tutelle, dont :</b>				
– Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé	931	942	942	947
– Agence française de sécurité sanitaire des aliments *	646	673	673	673
– Agence française de sécurité sanitaire environnementale	12	29	38	38
– Établissement français des greffes	98,5	100,5	100,5	100,5
Agence de Biomédecine (ex EFG)	–	–	20,0	24
– Institut de veille sanitaire **	209	270	274	274
– Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé	221	241	243	248
– Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	109,5	117	117,5	117,5
– Agence technique d'information sur l'hospitalisation	40	46	46	46
<b>Sous-total</b>	<b>2.267</b>	<b>2.419</b>	<b>2.454</b>	<b>2.468</b>
– École nationale de la santé publique	272	283	283	290
– Institut national pour jeunes sourds Paris***	57	57	57	57
– Institut national pour jeunes sourds Metz***	29	29	29	29
– Institut national pour jeunes sourds Bordeaux***	37	37	37	37
– Institut national pour jeunes sourds Chambéry***	63	63	63	63
– Institut national pour jeunes aveugles Paris***	45	45	45	45
<b>Total</b>	<b>2.770</b>	<b>2.933</b>	<b>2.968</b>	<b>2.989</b>

\* En 2003, l'AFSSA demande 12 créations d'emplois ainsi que la consolidation en base de 5 emplois obtenus hors LFI 2002.

\*\* En 2002, 54 emplois ont été créés, hors recrutement par l'InVS des 26 personnes travaillant en CIRE.

\*\*\* personnels enseignants (pour l'INJS de Metz 1 poste de PEG demandé par transformation, et pour l'INJS de Chambéry, Institut de formation au CAPEJS).

Source : ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Les effectifs des services déconcentrés s'élèvent à 11.515 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (10.902 en équivalent temps plein). Ces chiffres ne rendent pas encore compte des effets à la baisse inscrits dans les lois de finances pour 2003 et 2004. En effet, la politique de renforcement des effectifs budgétaires conduite jusqu'en 2002 a produit ses effets en termes de recrutement au cours de l'année 2002. En outre, des moyens avaient été mis à disposition des services dans le cadre de la mise en place des plans de lutte contre l'ESB, contre le bio-terrorisme et dans le cadre de la mise en place de la réforme de la tarification des EHPAD.

Le tableau suivant résume l'évolution des effectifs budgétaires du ministère, qui fait apparaître un solde négatif net de 122 emplois. Deux transferts ont lieu en 2005 : celui de 20 postes d'ingénieurs des travaux publics transférés en provenance du ministère de l'équipement, celui de 18 emplois de la Délégation interministérielle à l'économie sociale vers le budget de la jeunesse et des sports. L'évolution globale montre une diminution de 0,82%.

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

	<b>2004 au 31 décembre</b>	<b>Prévision 2005</b>	<b>Évolution 2005 / 2004 (en %)</b>
<b>Administration centrale</b>	<b>2.776</b>	<b>2.756</b>	<b>- 0,72</b>
- titulaires	2.388	2.418	1,26
- contractuels	388	338	- 12,89
<b>Services déconcentrés</b>	<b>12.331</b>	<b>12.169</b>	<b>- 1,31</b>
- titulaires	11878	11.776	- 0,86
- contractuels	297	297	-
<b>Total dont :</b>	<b>14951</b>	<b>14.829</b>	<b>- 0,82</b>
- titulaires	14.266	14.194	- 0,50
- contractuels	685 <sup>(1)</sup>	635 <sup>(1)</sup>	- 7,30

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

*Source : projet de loi de finances*

Le présent projet de loi propose **la création** d'un poste de secrétaire général et de 2 postes d'administrateurs civils.

Au titre de la **résorption de l'emploi précaire**, il est proposé également la transformation de 39 emplois d'agents contractuels de catégorie A en administration centrale en 39 attachés d'administration centrale.

**L'amélioration des carrières** se poursuit à travers plusieurs mesures. Sera mise en œuvre la première tranche d'un plan de promotion des agents administratifs (échelle 2 et 3) en adjoints administratifs et de transformation d'adjoints administratifs en secrétaires administratifs. Cela afin d'améliorer les carrières et les rémunérations des agents de catégorie C.

Le déblocage de carrières par repyramidage portera sur 67 emplois, pour un coût global de 374.452 euros.

Le **processus de revalorisation du régime indemnitaire** engagé depuis 1999 par le ministère se poursuivra, pour répondre aux objectifs d'harmonisation interministérielle, d'harmonisation entre les deux secteurs (santé/solidarité-travail/emploi) du ministère, et, enfin, de réduction des écarts entre services déconcentrés et administration centrale.

Après une pause indemnitaire en 2003 et un abondement de 1,9 million d'euros en 2004, il est demandé un abondement de 3,64 millions d'euros, destiné à

mettre en œuvre la quatrième tranche du protocole quinquennal conclu avec la filière santé – environnement (corps des ingénieurs du génie sanitaire, ingénieur d'études sanitaires, techniciens du génie sanitaire, adjoints et agents sanitaires). Du fait d'une année « blanche » en 2003, la mise en œuvre de ce plan qui devait être réalisé entre 2001 et 2005 est reportée d'un an, jusqu'en 2006 (la mesure porte sur 1,25 million d'euros). Cet abondement permettra aussi une revalorisation générale des barèmes indemnitaires de 2,5 % (1,78 million d'euros). Enfin, il est prévu de revaloriser les indemnités des directeurs départementaux et régionaux des affaires sanitaires et sociales de 5.000 euros (le coût total état de 0,6 million d'euros).

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

**ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES (CHAPITRE 31-41)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Administration centrale</b>						
Fonctionnels	89	99	102	102	103	105
A administratifs	968	1.086	1.165	1.142	1.191	1.194
A techniques	8	110	109	100	113	113
B administratifs	496	555	589	587	589	588
B techniques	15	15	15	14	14	14
C administratifs	824	787	746	756	771	748
<b>Total administration centrale</b>	<b>2.400</b>	<b>2.652</b>	<b>2.726</b>	<b>2.701</b>	<b>2.781</b>	<b>2.762</b>
<b>Services déconcentrés</b>						
Fonctionnels	194	204	216	216	220	220
A administratifs	1.770	1.824	2.037	2.026	1.997	2.004
A techniques	1.255	1.228	1.349	1.326	1.327	1.328
B administratifs	2.507	2.561	2.553	2.551	2.506	2.505
B techniques	1.114	1.115	1.155	1.131	1.122	1.122
C administratifs	4.790	4.747	4.727	4.725	4.651	4.548
C techniques	397	397	357	356	346	340
<b>Total services déconcentrés</b>	<b>12.027</b>	<b>12.076</b>	<b>12.394</b>	<b>12.331</b>	<b>12.169</b>	<b>12.067</b>
<b>Total général</b>	<b>14.427</b>	<b>14.728</b>	<b>15.120</b>	<b>15.032</b>	<b>14.950</b>	<b>14.829</b>

Source : ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Un certain nombre de mesures de transfert devraient avoir lieu en 2005 : le transfert de 20 emplois d'ingénieur des travaux publics de l'État en provenance du ministère de l'équipement, le transfert de 2,5 millions d'euros du chapitre 31-96 vers le chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement », et, enfin, le transfert des crédits des prestations familiales, dans le cadre de la prise en charge par les caisses d'allocation familiales des prestations familiales des agents titulaires de la fonction publique (4 millions d'euros).

Votre Rapporteur spécial mentionne la mise en place d'une expérimentation de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : à cette fin, 324 emplois et les crédits correspondants (11,38 millions d'euros) sont transférés à partir des chapitres 31 et 33 vers le nouveau chapitre 39-04.

## B.- LES REMUNERATIONS

Les dépenses de personnels sont supportées par les six chapitres des parties 1 et 3 du titre III du budget du ministère ; elles se sont élevées à 557 millions d'euros en 2002, 568 millions d'euros en 2003 et devraient se situer entre 580 et 582 millions d'euros en 2004.

Ces chapitres sont affectés par la création d'un chapitre 39-04 permettant une expérimentation en 2005 des programmes supports en région Haute Normandie (programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission solidarité et intégration et programme « conception et gestion des politiques de santé » de la mission santé). Le montant des transferts en provenance des parties 1 et 3 du titre III s'élève à 11,4 millions d'euros.

Dans le présent projet de loi, la dotation des première et troisième parties s'élève à 581,1 millions d'euros. À périmètre constant (en réintégrant les crédits de l'expérimentation Haute Normandie), cela représente une progression très limitée de 0,5% par rapport à 2004. Cette progression est à rapprocher avec celle de 1% en 2004, de 2% en 2003 et de 7% entre 2001 et 2002.

Les principaux facteurs d'évolution des dotations budgétaires sont les suivants : la suppression de 129 emplois (-1,87 millions d'euros), des mesures catégorielles (+5 millions d'euros), et les mesures acquises telles que le point fonction publique, la revalorisation des prestations familiales et transfert de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie solidaire au ministère de la jeunesse et des sports, au titre des modifications des structures gouvernementales (+4,67 millions d'euros hors ajustement des crédits de pension de la partie 2, 11,6 millions d'euros en tenant compte de la revalorisation des crédits de pension).

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005 (prévision)	2005 hors LOLF (prévision)
Chapitre 31-41 : rémunérations principales	368,72	367,01	361,40	369,05
Chapitre 31-42 : indemnités et allocations	92,45	94,19	96,68	98,55
Chapitre 31-96 : autres rémunérations	37,06	40,35	37,20	37,88
Chapitre 33-90 : cotisations sociales	51,28	53,10	56,49	57,58
Chapitre 33-91 : prestations sociales	10,64	10,66	5,16	5,23
Chapitre 33-92 : action sociale	8,69	8,94	8,88	8,97
<b>Total</b>	<b>568,85</b>	<b>574,26</b>	<b>569,79</b>	<b>581,18</b>

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

La dépense de rémunérations sur le **chapitre 31-41** a augmenté d'environ 13% entre 2000 et 2004 : la progression des effectifs réels explique principalement la progression de la dépense. En 2005, cette dotation est en augmentation de 2 millions d'euros (hors mesures de transferts liées à l'expérimentation de la loi organique).

Pour les rémunérations accessoires et les indemnités du **chapitre 31-96**, la dotation proposée pour 2005 est de 96,68 millions d'euros (98,55 hors transfert). Elle progresse donc faiblement par rapport à 2004 (94,19 millions d'euros). Il est demandé un abondement de 3,64 millions d'euros au titre des revalorisations indemnitaires. Les suppressions d'emplois génèrent une économie de 0,25 million d'euros, les mesures catégorielles (y compris mesures en faveur de l'emploi précaire) une augmentation de 0,62 million d'euros et les mesures acquises et de transfert généreront une augmentation de 0,3 million d'euros.

La dotation des prestations sociales obligatoires versées par l'État du **chapitre 33-91** tend à décroître sous l'effet d'une tendance à la diminution des prestations familiales et de l'extinction du congé de fin d'activité : 5,17 millions d'euros au lieu de 10,67 en loi de finances initiale 2004.

### C.— LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE

En 2004, le budget alloué à la formation s'élevait à 7 millions d'euros, hors gels et annulations opérés en cours d'année 2004. Le budget 2005 est maintenu à son niveau de 2004. Un transfert en gestion de 600.000 euros est prévu, du budget de l'école nationale de la santé publique vers l'article 34.98.81, ce qui correspond à la prise en charge, par l'administration centrale, d'une formation statutaire de perfectionnement à l'emploi des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

Les actions de formation proposées aux agents des ministères se déclinent à partir d'une offre commune de formation en administration centrale et dans les services déconcentrés : dans ces derniers, les agents (corps administratifs et techniques) bénéficient, en complément de l'offre de formation mise en œuvre par les cellules régionales de formation continue de leur ressort de stages spécialisés organisés par l'école nationale de la santé publique de Rennes. Les dépenses de fonctionnement de l'ENSP se montaient en 2003 à 41,9 millions d'euros et les recettes de fonctionnement à 45 millions d'euros couvertes à hauteur de 15,3 millions d'euros par la subvention d'État, 23,2 millions par les contributions hospitalières et 6,6 millions par des produits générés par l'école.

Il est à noter que l'école nationale de la santé publique subira, à courte échéance, une évolution institutionnelle par son intégration dans l'école des hautes études en santé publique créée par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Les dispositifs de formation initiale seront reconduits à l'identique par rapport à l'école actuelle. L'offre de formation continue devrait quant à elle évoluer et proposer plus de formations diplômantes dans le cadre de la nouvelle institution.

Votre Rapporteur spécial souligne qu'en 2004, les efforts de formation ont largement porté sur l'accompagnement à la mise en place de la loi organique, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Pour obtenir une adhésion de l'ensemble des agents des ministères aux enjeux de la loi organique, un dispositif de formation évolutif a été mis en place, à destination de publics ciblés. Dans un premier temps, après avoir formé les gestionnaires aux nouveaux systèmes d'informations comptables : Accord (350 utilisateurs formés de novembre 2002 à février 2003) et India (25 développeurs et 280 gestionnaires formés de février 2004 à juin 2004), l'accent a été porté sur la professionnalisation du réseau de contrôleur de gestion. En outre, une action de sensibilisation aux enjeux de la Modernisation, a été menée au printemps 2004. Ces formations ont été réservées en priorité aux contrôleurs de gestion et aux équipes de direction, ce qui a permis, en marge de la formation, de consolider les réseaux internes propres au contrôle de gestion dans chacune des directions. Pour l'ensemble de ces actions, le taux de satisfaction des stagiaires enregistré a été de 80 %.

En partenariat avec l'Institut de gestion publique et de développement économique du ministère des Finances, un réseau interne de 80 « ambassadeurs Modernisation » chargés d'informer l'ensemble des 15.000 agents des services centraux et déconcentrés des ministères a été développé. Ces ambassadeurs ont suivi une journée interministérielle de formation à l'IGPDE, et deux jours de formation aux enjeux internes dans les ministères.

L'enjeu est de réussir l'appropriation de la réforme par l'ensemble des agents, en préalable au développement de formations métiers, dont il est prévu que le plan de formation soit élaboré pour la fin 2004, dans la perspective de la mise en place d'un plan de formation spécifique aux métiers de la loi organique en 2005. Outre ces formations « métiers », un plan de formation pour l'appropriation de la réforme à destination de l'ensemble de l'encadrement du ministère (administration centrale et services déconcentrés) est en cours d'élaboration et concernera, dès le dernier trimestre 2004 plus de 400 cadres de l'administration centrale et des services déconcentrés.

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

### A.- DES CREDITS INSUFFISANTS POUR L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le budget du **chapitre 34-98 article 10**, est consacré à près de 70 % aux dépenses inéluctables de loyers et à la couverture des montants minima des marchés. Le reste est composé de dépenses de fonctionnement obligatoires, telles que celles relatives à l'affranchissement, au chauffage, à l'eau, à l'électricité, ou encore aux indemnités réglementaires versées aux agents du ministère à l'occasion de leurs déplacements.

Le chapitre 34-98 article 10 s'exécute au bénéfice de l'ensemble des services (cabinets, délégations et directions) et des agents de l'administration centrale. Les dépenses inéluctables qui y sont imputées doivent intervenir de manière régulière tout au long d'un exercice budgétaire.

Un montant stabilisé d'environ 37 millions d'euros (hors reports) a été nécessaire à la couverture des frais de fonctionnement de l'administration centrale en 2001, 2002 et 2003. Les écarts constatés, en engagements, au titre d'une gestion, sont principalement induits par l'évolution du coût du parc locatif.

Au titre des gestions 2001 et 2002, ce socle de 37 millions d'euros n'a pu être atteint qu'au moyen d'avances de trésorerie (2001) et d'un décret de virement tardif (2002).

Pour la première fois, en 2003, ce montant a été accordé en loi de finances initiale (36, 750 millions d'euros), au regard des insuffisances des crédits de fonctionnement constatées au titre des gestions antérieures. Mais cette reconnaissance de la réalité des besoins en crédits de fonctionnement de l'administration centrale a été très fortement remise en cause en 2003.

En effet, les mécanismes de régulation budgétaire qui ont lourdement amputé le disponible à l'engagement (notamment les crédits reports) et les dégels successifs n'ont pas permis d'assurer une gestion satisfaisante des crédits de fonctionnement de l'administration centrale. Au total seulement **43,5 millions d'euros** de crédits ont été ouverts sur les **48, 8 millions** attendus (loi de finances initiale et crédits reports).

Un fonctionnement « a minima » a seulement été rendu possible en retardant le paiement de certaines dettes 2002 (générant ainsi le paiement d'intérêts moratoires), en différant la couverture comptable de certaines prestations inéluctables (qui ont toutefois continué à s'exécuter : affranchissement et énergie et eaux principalement), et en renonçant à des dépenses d'équipement (appauvrissant ainsi le parc des matériels).

La dotation de **38,81 millions d'euros pour 2004 ne permet pas de couvrir le montant prévisionnel des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale** pour 2004 qui s'élève à **44,82 millions d'euros**.

Ce montant est en nette augmentation (+ 6 millions d'euros) en raison, d'une part, de la prise à bail de locaux supplémentaires sur le site de Montparnasse (afin de permettre la continuité des opérations de restructuration du site Ségur-Fontenoy) et, d'autre part, de l'augmentation des loyers des locaux déjà loués sur ce site.

Les crédits ouverts pour 2005 sont de 39,3 millions d'euros, soit une augmentation de 500.000 euros correspondant à une mesure de transfert interne du chapitre 31-96 vers le 34-98-10 pour le dispositif de formation médicale continue (FMC).

Aucune mesure nouvelle n'est donc inscrite pour 2005, ni pour le surcoût locatif ni pour la prise à charge par la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) de nouveaux cabinets ministériels depuis avril 2004 (soutien de 7 cabinets contre 4 antérieurement).

**Les opérations immobilières de l'administration centrale** concernent la mise aux normes de l'ensemble du site Ségur-Fontenay, rendu indispensable du fait de la vétusté générale de locaux.

L'année 2003 a été marquée par un blocage de crédits et la forte régulation budgétaire a conduit à une baisse importante des crédits de paiements attendus, tant au titre des services votés que de celui des mesures nouvelles avec pour conséquence l'impossibilité d'affecter les AP disponibles.

Pour les opérations déjà lancées, les CP disponibles ont été réservés prioritairement au financement des chantiers en cours ce qui a permis de les poursuivre, en ayant toutefois recours aux dispositions extrêmes des textes qui permettent à l'administration d'obliger les entreprises à poursuivre un chantier malgré des paiements très tardifs. Dans ces conditions l'année 2003 s'est achevée avec un montant de factures non payées s'élevant à 5, 167 millions d'euros. Les crédits de 2004 ont permis d'apurer la dette. Néanmoins, la poursuite des travaux et l'engagement de nouvelles phases dépendent aujourd'hui de « l'objectif de reports de crédits » requis sur l'imputation budgétaire du titre V chapitre 57-93 par la direction du budget (décision N° 28 du 27 juillet 2004) qui bloque de fait l'affectation des AP et l'engagement des commandes et marchés pour lesquels des mises en concurrence ont été menées au 1<sup>er</sup> semestre. Cette mesure empêche, à ce jour, de réaliser les gros travaux d'entretien annuel des locaux.

Le programme 2005 est bâti sur les hypothèses suivantes :

*(en millions d'euros)*

<b>PREVISIONS 2005</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
LFI	11,00	11,20
Reports prévus au 1 <sup>er</sup> octobre	8,92	1,84
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>19,92</b>	<b>13,04</b>

**Votre Rapporteur spécial constate donc que, si la situation s'est améliorée à certains égards par rapport à la gestion antérieure, elle n'est pas encore complètement assainie. Une prise en compte sincère et réaliste des coûts de fonctionnement comme d'investissement serait souhaitable.**

## **B.— LA POURSUITE DE LA REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES**

La réorganisation des services sociaux s'inscrit dans le cadre des nouvelles orientations de la réforme de l'État fixées notamment par le décret n° 2004-374 du

29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements. L'article 26 de ce décret permet ainsi aux préfets d'arrêter l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Au niveau régional, les services déconcentrés placés auprès des préfets de région font l'objet de regroupements fonctionnels dénommés pôles régionaux de l'État. Le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 fixe huit pôles régionaux dont un pôle « santé publique et cohésion sociale » dont le responsable est le directeur régional des affaires sanitaires et sociales qui comprend les services de la DRASS et ceux de la direction interdépartementale des anciens combattants ayant son siège dans la région, pour ce qui concerne les attributions des centres d'appareillage.

Cette réforme implique d'importantes opérations immobilières dont les crédits sont inscrits au **chapitre 57-93**, article 30.

Ainsi, les regroupements DRASS-DDASS constituent une priorité en termes fonctionnels, mais leur coût est souvent incompatible avec les disponibilités du budget d'investissement. Pour cette raison sont privilégiées les opérations de type location avec option d'achat ou montage «mixte» : acquisition d'un terrain par l'État, et construction par un opérateur privé qui bénéficie d'une «autorisation d'occupation temporaire du domaine public» (AOT), à l'issue de laquelle l'État devient propriétaire de l'immeuble.

Le programme d'opérations immobilières pour 2005 est fondé sur une dotation de 5 millions d'euros en autorisation de programme (auxquels s'ajoute 1,19 million de reports) et sur une dotation de 5,81 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajoute 0,5 million d'euros de reports.

Il ne prévoit que la poursuite d'opérations lancées, soit : l'extension du terrain DRASS-DDASS à Poitiers (100.000 euros en CP), le financement de la quote-part du ministère dans l'opération d'extension de la Cité administrative Coligny, à Orléans (regroupement DRASS-DDASS) (2.130.000 euros en AP, 319.000 en CP), le relogement de la DDASS de Savoie (études et début des travaux pour 2 millions d'euros en AP, 100.000 euros en CP), le relogement de la DDASS des Yvelines (2 millions d'euros en CP), l'extension de la DDASS du Tarn (1 million d'euros en CP), et, enfin, la mise en sécurité électrique de la DRASS de Nord-Pas-de-Calais (1,2 millions d'euros en AP, 0,27 millions d'euros en CP)

De nombreuses autres opérations de regroupement ou de relogement sont en cours de construction, ou seulement d'étude ou de préparation.

### C.— LES FRAIS DE JUSTICE ET DE REPARATIONS CIVILES

Les crédits inscrits au chapitre 37-91 pour faire face aux frais de justice et aux réparations civiles sont des crédits évaluatifs : les dépenses imputées sur ce chapitre résultent pour l'essentiel de décisions de justice dans le cadre de contentieux divers échappant à la prévision. **Cependant votre Rapporteur spécial observera, comme cela a été fait l'année dernière, que la sous-dotation du chapitre est manifeste d'année en année.**

Les crédits inscrits ont été de 2,5 millions d'euros pour 2003, puis pour 2004, montant en reconduction pour 2005. Or la dépense s'est élevée à 15 millions d'euros en 2002, 12 millions d'euros en 2003, et elle se monte déjà à 7,74 millions d'euros pour le premier semestre 2004. Ce procédé conduit à créer chaque année une dette certaine.

Le ministère a préféré ne pas modifier la dotation avant le passage à la loi organique ; dans le cadre de celle-ci, les frais de justice seront pris en charge au sein de l'enveloppe de chacun des programmes des missions « solidarité et intégration », « santé » et « sécurité sanitaire ».

Les réparations liées au contentieux des hémophiles et transfusés contaminés par le VIH, dont celui des infirmières contaminées dans le cadre de leur activité professionnelle, devraient décroître en raison de la quasi-disparition de nouveaux cas. De même, les indemnisations au titre de la contamination par la maladie de Creutzfeld Jacob se limitent à quelques cas. En revanche, l'indemnisation des préjudices résultant d'accidents vaccinaux progresse en raison de la réparation que le Gouvernement a décidé d'octroyer à compter de 2001 aux personnels de santé vaccinés contre l'hépatite B et qui suscite de nombreux contentieux.

### D.— LES ETUDES ET RECHERCHE

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

Trois programmes ont été lancés en 2004, portant respectivement sur le thème santé et travail, sur l'exploitation par la recherche de l'enquête Drees « modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », un programme sur la

construction des identités visant à développer des recherches pluridisciplinaires autour de la grande enquête de l'INSEE « Histoire de vie ». Un prolongement a été apporté au programme conjoint CNRS, Inserm, Drees/Mire « sciences biomédicales, santé, société » : recherche et innovation dans le domaine des sciences du vivant : spécificités et enjeux économiques.

En 2004, les montants inscrits étaient, pour les AP, restés au niveau de 2003 (1,2 million d'euros) et avaient progressé à 935.000 euros en CP. En 2005, le présent projet de loi reconduit ces dotations.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 26 octobre 2004, la Commission a procédé à l'examen des crédits de la **Solidarité**.

Après l'intervention de  **votre Rapporteur spécial**, plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Charles de Courson** a interrogé votre Rapporteur spécial sur la date de parution future des décrets réformant l'aide médicale de l'État et sur les raisons d'un tel retard. Il a observé que 233 millions d'euros étaient prévus pour financer ce dispositif en 2005, mais que chaque année des crédits plus importants que les crédits initiaux sont demandés en gestion. Ainsi, il serait prévu de demander 410 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004. Un tel procédé, réitéré d'année en année, n'est pas acceptable. Le Gouvernement fait croire au respect de la rigueur budgétaire, puis des sommes importantes sont demandées en loi de finances rectificative.

Il serait souhaitable que la Commission adopte une observation émettant une réserve sur cette sous-dotation récurrente, de même qu'elle l'a fait pour le budget de la Défense.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que l'adoption des réformes législatives de l'aide médicale, en 2002 et 2003, avait été suivie d'une période de concertation et d'étude pour définir la manière dont les bénéficiaires allaient participer au coût des soins. En même temps, des études ont été nécessaires pour mettre au point le système de gestion informatique, notamment d'un nouveau système pour intégrer cette participation. Par ailleurs, il faut dire que l'instauration de cette participation financière a suscité des réactions très négatives de la part de certaines organisations humanitaires. Cependant, les décrets sont prêts aujourd'hui et il est souhaitable qu'ils entrent en vigueur rapidement.

Effectivement, les années 2002 à 2004 ont vu une augmentation des dépenses liées à l'aide médicale : les crédits budgétaires alloués s'élèvent à 442 millions d'euros en 2003 et pourraient dépasser 600 millions en 2004. Néanmoins ces montants incluent des reliquats de dettes : les crédits pour 2003 contribuaient à régulariser les dettes apparues entre 2000 et 2002, et les crédits pour 2004 contribueront à régulariser 160 millions de dettes constituées pour les soins de 2003. Cependant, le retard de facturation des hôpitaux est aujourd'hui résorbé et la facturation transmise par les hôpitaux et les CPAM a tendance à s'accélérer, aussi la situation devrait-elle s'améliorer. On peut aujourd'hui évaluer une année normale de soins à un montant d'environ 500 millions d'euros, au maximum.

**M. Michel Bouvard, Président**, a approuvé la proposition visant à adopter une observation sur la sous-dotation de l'article relatif à l'aide médicale

car il s'agit d'un élément important dans la perspective de la création d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur ce sujet. Il n'est pas possible de faire comme si l'on n'avait rien vu !

**M. Charles de Courson**, a constaté que les décrets d'application des dispositions législatives se font attendre depuis deux ans alors qu'un consensus semble exister sur le besoin d'aménager l'aide médicale. Il a demandé quelle était la part de blocage dans ce retard.

**Votre Rapporteur spécial** a considéré qu'il existait une volonté de trouver un consensus sur la mise en œuvre de ces réformes. Elle a jugé cette évolution d'autant plus importante que des économies substantielles, de 100 à 150 millions d'euros par an sont attendues des réformes déjà votées et de leur transposition réglementaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Michel Bouvard, Président**, tendant à minorer les crédits de l'article 10 du chapitre 37-04 de 5,35 millions d'euros, son auteur expliquant sa volonté de limiter le budget de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. En effet, le montant de ce budget est très élevé pour un organisme qui vient d'être créé, surtout si on le compare aux crédits de la parité et de l'égalité professionnelle de 17 millions d'euros, en année pleine.

**M. Jean-Louis Idiart** a rappelé que la présentation médiatique de la Haute autorité a insisté sur le fait que ces crédits devaient, au fil des ans, augmenter.

**M. Charles de Courson** a approuvé cette réduction de moitié des crédits. Il a observé qu'était déjà prévue pour l'année 2005 la création de l'Agence de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), heureusement par fusion avec l'Office des migrations internationales. Il n'y a donc pas lieu d'approuver la création d'un nouvel organisme.

À la demande de **M. Michel Bouvard, Président**, concernant des thèmes d'enquête à soumettre à la Cour des comptes ou des thèmes de MEC, **votre Rapporteur spécial** a indiqué que l'évolution de l'aide médicale de l'État pouvait en effet être soumise à l'examen de la MEC. Ce dispositif a déjà fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes. En ce qui concerne la nouvelle nomenclature budgétaire, votre Rapporteur spécial a soulevé le problème du rattachement de l'aide médicale au programme « Accueil des étrangers et intégration ». Un rattachement à la mission santé serait plus logique, d'une part car le fondement de ce système relève de la santé publique, d'autre part, parce que le gestionnaire actuel n'a aucune prise sur l'évolution du dispositif.

**M. Jean-François Mancel** a demandé si un amendement de suppression pure et simple de l'aide médicale d'État était envisageable.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que cela n'était pas envisageable, vu les impératifs de santé publique auxquels cette aide répond et le besoin d'enrayer, par exemple, toute apparition d'une maladie très contagieuse, considérant qu'il s'agit de populations très vulnérables et parfois atteintes de pathologies graves.

La Commission a alors *adopté* l'amendement de M. Michel Bouvard.

La Commission a également *adopté* l'observation de votre Rapporteur spécial sur le fait que les crédits inscrits pour financer l'aide médicale de l'État doivent être adaptés aux besoins inéluctables, dès la loi de finances initiale et non pas au cours de l'exercice budgétaire.

La Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la Solidarité ainsi modifiés et vous demande d'*émettre un avis favorable à leur adoption*.

-----

N° 1863- annexe 4 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 : solidarité (Mme Marie-Hélène des Esgaulx)