

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 18

**EMPLOI ET SOLIDARITÉ :**

**II. - SANTÉ ET SOLIDARITÉ**

*Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN*

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : 94,7 MILLIARDS DE FRANCS</b> .....	5
A. LES PRINCIPALES MASSES BUDGÉTAIRES.....	5
1. <i>Les domaines d'intervention</i> .....	5
2. <i>Un budget d'intervention</i> .....	7
3. <i>L'évolution des effectifs</i> .....	8
4. <i>Les changements de nomenclature</i> .....	9
B. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT POUR 2001 .....	9
<b>II. L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS</b> .....	11
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 1999.....	11
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2000 .....	12
<b>III. LE BUDGET DE LA SANTÉ : 3,8 MILLIARDS DE FRANCS</b> .....	15
A. LES DÉPENSES DE POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE : 2,35 MILLIARDS DE FRANCS.....	15
1. <i>Les subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire</i> .....	15
2. <i>Les programmes de lutte contre les fléaux sanitaires</i> .....	17
B. L'OFFRE DE SOINS : 1,45 MILLIARD DE FRANCS.....	23
1. <i>La formation des professions médicales et paramédicales</i> .....	23
2. <i>La prise en charge de l'interruption volontaire de grossesse</i> .....	25
3. <i>L'organisation du système de soins</i> .....	25
4. <i>L'agence technique de l'information sur l'hospitalisation</i> .....	26
5. <i>Les subventions d'équipement sanitaire</i> .....	27
6. <i>Le Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers</i> .....	27
<b>IV. LE BUDGET DE LA SOLIDARITÉ : 84,9 MILLIARDS DE FRANCS</b> .....	29
A. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL : 37,9 MILLIARDS DE FRANCS .....	29
1. <i>Les établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles</i> .....	30
2. <i>Le service national des objecteurs de conscience</i> .....	30
3. <i>Les interventions en faveur des droits des femmes</i> .....	31
4. <i>La formation des travailleurs sociaux</i> .....	32
5. <i>Le développement social</i> .....	34
6. <i>Les prestations obligatoires de développement social</i> .....	42
7. <i>Les subventions à divers régimes de protection sociale</i> .....	46
8. <i>Les subventions d'équipement social</i> .....	48
B. L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS : 47 MILLIARDS DE FRANCS.....	50
1. <i>Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration</i> .....	50
2. <i>La couverture maladie universelle et l'aide médicale</i> .....	56
3. <i>Les prestations de solidarité</i> .....	57
4. <i>Les subventions d'équipement social</i> .....	62
<b>V. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 6 MILLIARDS DE FRANCS</b> .....	63
1. <i>Les dépenses de personnel</i> .....	63
2. <i>Les moyens des services</i> .....	67
3. <i>La coopération internationale</i> .....	75

4. Les équipements administratifs, sanitaires et sociaux .....	75
<b>VI. PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	76
A. LE POIDS DES MINIMA SOCIAUX .....	77
1. La hausse continue des dépenses de solidarité.....	77
2. Les incertitudes pesant sur l'exécution 2001 .....	78
B. LA SANTÉ PUBLIQUE ET L'OFFRE DE SOINS OUBLIÉES.....	79
C. LES PROBLÈMES LAISSÉS PENDANTS.....	80
1. La question du personnel.....	80
2. La globalisation des crédits .....	83
3. Les dettes.....	84
4. Les absences de ce budget.....	85
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	86
<b>EXAMENS EN COMMISSION</b> .....	101
<b>I. EXAMEN DES CRÉDITS DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ</b> .....	101
<b>II. EXAMEN DES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	104
<b>ANNEXES</b> .....	105
<b>I. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	105
A. MODIFICATION DES CREDITS.....	105
1. Crédits reconductibles.....	105
2. Crédits non reconductibles.....	105
B. MODIFICATION DE NOMENCLATURE.....	107
C. ARTICLES RATTACHÉS.....	107
<b>II. CHANGEMENTS DE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE</b> .....	107

## INTRODUCTION

Le budget de la santé et de la solidarité est celui qui permet de venir au secours des plus pauvres et des exclus, celui qui permet de gérer le système d'offre de soins, de préserver les Français des principaux risques de santé publique, celui qui symbolise le mieux la solidarité nationale. Il s'agit donc d'un budget essentiel pour la vie quotidienne des Français.

Comment apprécier les crédits dévolus à ces deux missions, la santé et la solidarité ? Peut-être par naïveté, votre rapporteur spécial a fait un rêve. Il s'est forgé un budget idéal : celui dont les crédits se stabiliseraient pour contribuer à l'effort global de maîtrise de la dépense publique, celui où les dépenses liées à la solidarité nationale diminueraient grâce à la bonne conjoncture économique, celui où les économies générées seraient en partie réutilisées pour mieux encadrer une réforme de système d'assurance maladie, pour protéger les Français contre la progression de fléaux sanitaires qui suscite une légitime inquiétude, pour apurer des situations de fonctionnement douteuses (sur le personnel notamment). Ce budget aurait mérité éloges et vote positif.

Or, le projet de budget pour 2001 est en recul sur presque tous ces points.

Il faut maîtriser les dépenses publiques. Mais le budget s'accroît encore de 3,9 milliards de francs.

La croissance économique est vive et dynamique. Mais les dépenses de *minima* sociaux augmentent toujours, « ponctionnant » la presque totalité des moyens nouveaux.

Les Français sont inquiets vis-à-vis des risques sanitaires. Mais les moyens affectés aux dépenses de santé publique diminuent.

Les dépenses d'assurance maladie dérivent et des inégalités injustifiées, notamment régionales, persistent. Mais les crédits de réorganisation de l'offre de soins régressent.

Il y a des efforts en matière de fonctionnement et de personnel. Mais trop de lacunes, pourtant dénoncées chaque année par votre rapporteur spécial, demeurent.

La réalité est donc bien éloigné d'un rêve qui, pourtant, conviendrait bien mieux aux attentes des Français et aux besoins des professionnels. Votre rapporteur spécial vous proposera en conséquence de rejeter les crédits de la santé et de la solidarité pour 2001.

## **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : 94,7 MILLIARDS DE FRANCS**

Avec 94,7 milliards de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement, le budget de la santé et de la solidarité constitue le 6<sup>ème</sup> budget civil de l'Etat. Il se compose du budget de la solidarité (84,9 milliards de francs), de celui de la santé (3,8 milliards de francs) et de celui de l'administration (6 milliards de francs).

La politique du Gouvernement conduit à une forte progression des crédits de la santé et de la solidarité pour 2001 : 3,9 milliards de francs soit une hausse de 4,3 %. Ce budget 2001 fait suite à une hausse en 2000 de 10,6 milliards de francs.

Ces moyens supplémentaires recouvrent cependant un changement de périmètre à hauteur de plus d'un milliard de francs : prise en charge pour 1,12 milliard de francs du financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) et des cotisations sociales auparavant transférées en gestion, mais transfert à l'assurance maladie de 119 millions de francs de dépenses en faveur des centres de prévention contre l'alcoolisme et des appartements de coordination thérapeutique.

### **A. LES PRINCIPALES MASSES BUDGÉTAIRES**

#### **1. les domaines d'intervention**

L'ensemble des crédits de la santé et de la solidarité s'élève pour 2001 à 94,7 milliards de francs. Ils se divisent en cinq agrégats, renumérotés :

21. Politiques de santé publique
22. Offre de soins
23. Développement social
24. Intégration et lutte contre les exclusions
31. Gestion des politiques de santé publique

Ce dernier agrégat correspond à l'ancien agrégat « administration générale » qui a été débaptisé sans que l'on perçoive bien l'apport conceptuel que recouvre la nouvelle dénomination.

La répartition des crédits montre de grandes différences entre agrégats qu'il s'agisse de leur masse respective, l'écart provenant du poids financier des *minima* sociaux, ou de leur rythme d'évolution.

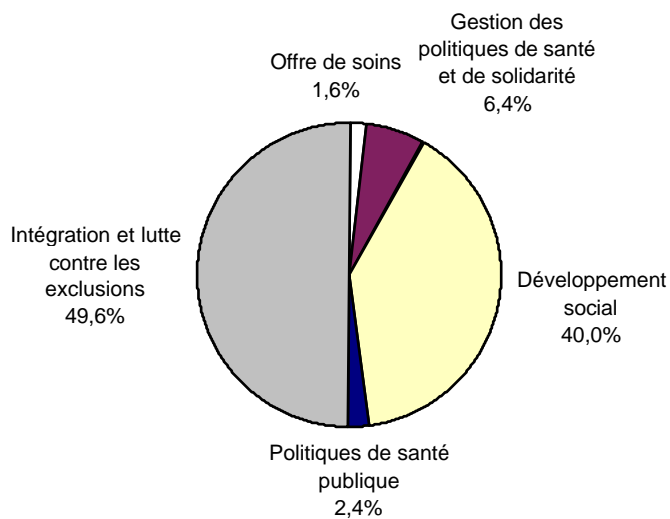
Ainsi les agrégats relevant de la politique de santé publique régressent-ils tandis que ceux relevant de la solidarité augmentent-ils. Le budget accentue son orientation déjà excessivement marquée en faveur des *minima* sociaux, au détriment des politiques de santé publique et de l'hospitalisation.

**Présentation par agrégats**

(en millions de francs)

	<b>LFI 2000</b>	<b>PLF 2001</b>	<b>% budget 2000</b>	<b>% budget 2001</b>	<b>Ecart</b>
<b>21 Politiques de santé publique</b>					
AP	-	-	-	-	-
DO + CP	2,4	2,3	2,7 %	2,4 %	- 4,1 %
<b>22 Offre de soins</b>					
AP	0,2	0,6	37,1 %	58 %	+ 200 %
DO + CP	1,54	1,5	1,7 %	1,6 %	- 2,6 %
<b>23 Développement social</b>					
AP	0,2	0,3	35,8 %	29 %	- 50 %
DO + CP	36,5	37,9	40,2 %	40 %	+ 3,8 %
<b>24 Intégration et lutte contre les exclusions</b>					
AP	0,05	0,03	9,3 %	3 %	- 40 %
DO+ CP	44,7	47	49,3 %	49,6 %	+ 5,1 %
<b>31 Gestion des politiques de santé et de solidarité</b>					
AP	0,1	0,1	17,8 %	10 %	-
DO + CP	5,55	6	6,1 %	6,4 %	+ 8,1 %
<b>Total</b>					
<b>AP</b>	<b>0,55</b>	<b>1,03</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 87 %</b>
<b>DO + CP</b>	<b>90,8</b>	<b>94,7</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 4,3 %</b>

### Répartition des crédits entre les agrégats



## 2. Un budget d'intervention

Le budget de la santé et de la solidarité est principalement un budget d'intervention puisque 93 % des moyens de paiement sont inscrits aux titres IV et VI.

### Budget de la santé et de la solidarité pour 2001

(en milliards de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Titre III Moyens des services	6,1	6,5	+ 6,5 %
Titre IV Interventions publiques	83,9	87,8	+ 4,5 %
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>90</b>	<b>94,3</b>	<b>+ 4,7 %</b>
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	0,1	0,1	-
CP	0,1	0,06	- 40 %
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	0,4	0,9	+ 125 %
CP	0,65	0,36	- 44,6 %
<b>Total des dépenses en capital</b>			
<b>AP</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>+ 100 %</b>
<b>CP</b>	<b>0,75</b>	<b>0,4</b>	<b>- 44 %</b>
<b>Total (DO + CP)</b>	<b>90,8</b>	<b>94,7</b>	<b>+ 4,3 %</b>

Il s'agit principalement d'un budget d'intervention, les dépenses du titre IV en constituant 92,7 %.

Les moyens des services connaissent une progression de 6,5 % identique à celle de l'année dernière.

La tendance à la baisse des dépenses en capital se poursuit : - 44 % pour les crédits de paiement 2001 contre - 20,6 % en 2000, et - 26,7 % en 1999 !

Les 3,9 milliards de francs supplémentaires servent à poursuivre les priorités du gouvernement que sont :

- la prise en charge du FASTIF pour 1,12 milliard de francs ;
- La hausse des *minima* sociaux pour 1,87 milliard de francs ;
- la hausse des dépenses de personnel et des moyens des services pour 510 millions de francs.

### 3. L'évolution des effectifs

Le ministère devrait disposer de 216 emplois budgétaires supplémentaires, ce qui recouvre plusieurs mouvements :

- 296 créations d'emploi ;
- 76 suppressions d'emplois ;
- 125 transferts internes d'emplois ;
- 7 transferts d'emplois vers d'autres ministères.

Au total, l'administration centrale devrait bénéficier de 252 emplois supplémentaires (+ 1,5 %), tandis que la déflation des services déconcentrés entamée en 2000 se poursuit avec une perte nette de 36 emplois. Sur ces créations nettes d'emplois, 134, soit plus de la moitié, correspondent cependant à des postes de contractuels.

Répartition et évolution des effectifs budgétaires

	LFI 2000	Créations	Suppression	Transformation	Transferts internes	Transferts externes	PLF 2001
Administration centrale	2.400	131	- 16	15	125	- 6	2.652
Services déconcentrés	12.027	165	- 60	- 15	- 125	- 1	11.991
Total	14.427	296	- 7,6	0	0	- 7	14.643



A ces personnels inscrits comme emplois budgétaires au bleu, il convient d'ajouter les nombreuses mises à disposition dont bénéficie le ministère dans des conditions déontologiques, financières voire réglementaires douteuses (voir *infra*).

#### **4. Les changements de nomenclature**

Les changements de nomenclature ont été moindres en 2001. Ils sont marqués tout d'abord par deux nominations, celle d'un secrétaire d'Etat à l'économie solidaire dont les crédits de fonctionnement et d'intervention sont rattachés au budget de la santé et de la solidarité, même si les crédits de rémunération du secrétaire d'Etat et de son cabinet relèvent de la section « emploi », et celle d'un ministre délégué à la famille.

La principale évolution porte sur la renumérotation des agrégats et le changement de dénomination de celui relatif à l'administration générale, sans d'ailleurs que votre rapporteur spécial saisisse bien l'intérêt du nouveau titre. Parmi les principales modifications, il faut noter les mouvements qui affectent le chapitre 34-98 qui regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement des services, résultat d'une fusion opérée en 2000. Il est désormais structuré de manière à faire apparaître de manière identifiée les crédits de fonctionnement de chaque direction, délégation d'administration centrale et de chaque service central délocalisé. Ce changement rend impossible toute comparaison entre 2000 et 2001, mais il devrait permettre dans l'avenir de mieux saisir les évolutions de chaque grand service. Les crédits de remboursement de dépenses de personnels et les contributions internationales sont aussi mieux identifiées.

Le reste des modifications est décrit en annexe.

#### **B. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT POUR 2001**

Le budget 2001 met en œuvre les priorités portées par le ministère de l'emploi et de la solidarité, en les adaptant au contexte créé par la croissance économique vigoureuse actuelle. La progression de ce budget est<sup>1</sup> « *la marque de volonté du gouvernement de prolonger et d'approfondir l'effort de solidarité, en particulier pour les personnes âgées, les handicapés et les populations exclues.* »

Dans le domaine des actions sociales en faveur des publics spécifiques, les crédits croissent de 3,8 % en 2001. Pour les handicapés, en application du plan pluriannuel annoncé par le Premier ministre en janvier 2000, 1.500 places de centres d'aides par le travail (CAT) seront financées en 2001. Le nombre d'auxiliaires de vie passera de 1.864 actuellement à près de 3.000. Les moyens des

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

COTOREP seront renforcés. En direction des personnes âgées, 140 centres locaux d'information et de coordination seront créés en 2001.

Les crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion et à l'intégration s'élèveront à structure constante à 45,9 milliards de francs en 2001. La montée en charge de la couverture maladie universelle (CMU), mise en œuvre en 2000, se poursuivra en 2001. En matière de lutte contre les exclusions, des moyens nouveaux seront consacrés à la création de 500 places de centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) supplémentaires. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile sera renforcé.

Le budget santé, outre le renforcement des moyens des agences régionales de l'hospitalisation, se traduit essentiellement par une augmentation des moyens consacrés aux programmes de santé publique, aux dispositifs de prévention et de protection de la santé et à l'évaluation et la gestion des risques sanitaires liés à l'environnement. Les crédits interministériels de lutte contre les pratiques addictives progressent de près de 20 millions de francs. Se poursuit la redéfinition des frontières entre le budget de l'État et les organismes de sécurité sociale puisque sont transférées à l'assurance maladie des dépenses en faveur des centres de prévention contre l'alcoolisme et des appartements de coordination thérapeutique (ACT).

La création du ministère délégué à la famille et à l'enfance, et du secrétariat à l'économie solidaire conduit au renforcement des actions dans ces deux secteurs.

Le budget 2001 renforce les actions en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ; il consolide la participation aux régimes de protection sociale et d'action sociale des territoires d'outre mer (TOM) et des collectivités territoriales ; il reconduit le plan en faveur des harkis jusqu'en 2002.

Le projet de budget pour 2001 poursuit l'effort de renforcement des moyens du ministère. Il porte surtout sur les créations d'emplois : renforcement des effectifs ; titularisation des agents précaires ; clarification de certaines situations administratives. Les crédits de fonctionnement de l'administration progressent également de 5,6 % à structure constante, pour notamment renforcer l'informatique et la communication.

## II. L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS

### A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 1999

En 1999, le budget de la santé et de la solidarité avait été adopté en loi de finances initiale à 80,2 milliards de francs et a été exécuté à 86,5 milliards de francs d'ouvertures nettes de crédits, et 85 milliards de francs de dépenses nettes, recouvrant les mouvements suivants<sup>1</sup> :

- 2,67 milliards de francs d'ouvertures en loi de finances ;
- 3,6 milliards de francs d'ouvertures en décrets d'avances et décrets pour dépenses accidentelles ;
- 17,4 millions de francs d'annulations de crédits ;
- 1,3 milliard de virements, transferts et répartition vers d'autres ministères ;
- 276 millions de francs de crédits rattachés par voie de fonds de concours ;
- 1,16 milliard de francs de reports de 1998.

Au total, ces modifications ont donc porté sur 7,95 % de la loi de finances initiale. Le mouvement le plus important a été l'ouverture par décret d'avances de 3,5 milliards de francs en janvier 1999 pour couvrir des dépenses de RMI suite à la décision d'augmenter de 3 % le montant de cette prestation et en raison de besoins non couverts au titre de 1998. Les principaux transferts et virements sont liés aux crédits de lutte contre la drogue et la toxicomanie et au service national des objecteurs de conscience. Les fonds de concours les plus importants sont ceux de l'Union européenne (58 %) et celui accueillant les contributions des exploitants de système de production et de distribution des eaux qui remboursent à l'Etat des frais de prélèvement et d'analyse des échantillons d'eau pour la vérification de la qualité des eaux non minérales naturelles destinées à la consommation humaine.

Ainsi, le principal événement de l'exécution du budget de 1999 est l'ouverture pour 5,5 milliards de francs de crédits en faveur du RMI. Parallèlement, il a été permis de financer en gestion l'accueil des réfugiés kosovars en France pour un total de 193,3 millions de francs. Le collectif budgétaire a également doté l'établissement français du sang de 350 millions de francs (EFS), ajusté les frais de justice de 45 millions de francs, augmenté les dotations de frais de stage des étudiants en médecine pour 69,3 millions de francs, augmenté les

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, page 530.

crédits pour la tutelle et la curatelle de 37 millions de francs et accru de 150 millions de francs les crédits de paiement.

## ***B. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2000***

En 2000 la première loi de finances rectificative, du 13 juillet 2000, a ouvert pour 2,5 milliards de francs de crédits supplémentaires.

Le secrétaire d'Etat à l'économie solidaire a ainsi bénéficié de 40 millions de francs de crédits (33 millions de francs d'intervention et 7 millions de francs de crédits de fonctionnement). En effet, les 13,5 millions de francs ouverts par la loi de finances initiale pour 2000, au titre de l'innovation et de l'économie sociales, semblaient insuffisants pour couvrir les ambitions énoncées lors des consultations régionales de l'économie sociale et solidaire menées de février à avril 2000 et de la rencontre nationale du 5 juin 2000. Ces 40 millions de francs devaient servir à la préparation et au lancement d'un appel national à projets en direction des acteurs de l'économie solidaire.

Au titre de la mise en œuvre de la solidarité nationale pour financer les réparations des dommages causés par les intempéries de la fin de l'année 1999, 360 millions de francs ont été ouverts sur le chapitre 46-81 « action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration ».

La principale ouverture s'élève à 2 milliards de francs sur le chapitre 47-20 « aides exceptionnelles au service public hospitalier » visant, en application du protocole du 14 mars 2000 signé avec les organisations syndicales représentatives du personnel hospitalier, à améliorer le remplacement des agents absents dans les établissements de santé. La répartition de cette enveloppe entre les différentes agences régionales de l'hospitalisation (ARH) est réalisée au prorata des effectifs des établissements. Afin de favoriser la promotion professionnelle, 30 % de ces crédits seront affectés au remplacement des agents absents pour raison de formation. Sont sinon pris en compte les critères suivants : effectifs, absentéisme de longue durée, activité, efficacité économique.

Enfin le montant du fonds d'investissement pour la modernisation des établissements (FIMHO) a été, pour l'année 2000, porté de 600 millions à 800 millions de francs. Afin d'encourager plus fortement les opérations de modernisation des hôpitaux contribuant à la mise en œuvre des objectifs d'amélioration de l'organisation des soins, l'éligibilité est élargie à des opérations de restructuration au sein même des établissements dès lors qu'elles participent à l'adaptation de l'offre de soins. A ce titre, les axes prioritaires seront les urgences, la psychiatrie et les soins de longue durée.

Le second projet de loi de finances rectificative pour 2000, en cours d'examen, prévoit aussi de nombreuses ouvertures de crédits, pour un montant total de 2,85 milliards de francs :

- 946,5 millions de francs pour rembourser à la CNAF sa contribution au FASTIF ; les 34 millions de francs de subvention de la Mutualité sociale agricole de 2000 ne seront cependant pas remboursés ;
- 650 millions de francs d'ajustement des dépenses d'AAH ;
- 425 millions de francs d'ajustement des dépenses de RMI ;
- 100 millions de francs pour la dotation des frais de stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine et de majoration de la subvention aux écoles d'infirmières : 50 millions de francs pour couvrir la hausse des besoins engendrées par le protocole hospitalier du 14 mars 2000 qui a permis d'augmenter les quotas d'infirmières ; 50 millions de francs d'ajustement aux besoins pour le stage des internes ;
- 70 millions de francs d'ajustement aux besoins de financement de la tutelle et de la curatelle ;
- 68 millions de francs d'ajustement aux besoins de frais de justice et de réparation civile ;
- 60 millions de francs de crédits de paiement pour l'ajustement aux besoins en matière de subventions d'équipement sanitaire, correspondants à des opérations terminées ;
- 40 millions de francs pour financer une campagne de communication sur la contraception (20 millions) et l'exclusion (20 millions) ;
- 40 millions de francs de majoration de crédits pour l'hébergement d'urgence dont 26,4 millions pour solder les besoins liés à l'accueil des réfugiés kosovars et aux demandeurs d'asile ;
- 30 millions de francs au titre de la rente viagère allouée aux harkis ;
- 14 millions de francs d'ajustement aux besoins de transferts à divers régimes de protection sociale : 10 millions pour Mayotte et 4 millions pour la Polynésie française ;
- un million de francs de participation à la campagne de communication sur la toxicomanie menée en 2000 ;
- 970.000 francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour la rénovation d'un restaurant administratif ;
- 215.000 francs d'ajustement aux besoins sur les programmes de santé publique et les dispositifs de prévention et de promotion de la santé.

Le décret de virement du 8 novembre 2000 a annulé 749,5 millions de francs de crédits destinés à la couverture maladie universelle ce qui a permis de majorer de 200 millions de francs les crédits de l'AAH, et de 520,7 millions de francs ceux du RMI et de l'API, ainsi que de dégager 5 millions de francs pour les bourses d'enseignement des professions sociales, et d'affecter 23,8 millions de

francs au groupement d'intérêt public « Carte professionnel de santé » (6,4 millions de francs) et au contrat de développement de Wallis et Futuna (17,4 millions). Ont aussi été annulés 10,6 millions de francs sur les crédits des objecteurs de conscience, 23 millions de francs sur les agences de sécurité sanitaire et 8,5 millions de francs sur les rémunérations principales, permettant de réaffecter 38,7 millions de francs sur le chapitre regroupant l'ensemble des moyens de fonctionnement (dont une partie pour la location de locaux pour l'administration centrale, pour assurer le fonctionnement des cabinets des deux nouveaux membres du gouvernement nommés en 2000, pour réaliser une étude sur le passage aux droits constatés dans les organismes de sécurité sociale et pour boucler le financement des manifestations menées dans le cadre de la présidence française) et de financer la vaccination contre le choléra de l'ensemble de la population de Mayotte (10 millions de francs).

Par ailleurs, l'arrêté du 15 novembre 2000 a annulé 1,037 milliard de francs de crédits dont un milliard de francs au titre de la couverture maladie universelle, 30 millions de francs sur le fonctionnement des établissements nationaux à caractère sanitaire et social et 7 millions de francs sur le service national des objecteurs de conscience, ainsi que 800.000 francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement sur les subventions d'équipement social.

Le jeu cumulé du décret de virement, de l'arrêté d'annulation et du collectif budgétaire a ainsi permis de réaliser 1,75 milliard de francs d'économies sur la CMU et 53 millions de francs sur les agences de santé (un trimestre d'activité pour l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) et l'institut national de veille sanitaire (InVS) ces établissements ayant un fonds de roulement très conséquent, et la moitié de la dotation de l'agence française du sang, cet organisme ayant comme convenu cédé la place à l'établissement français du sang fonctionnant sans subvention de l'Etat). A l'inverse, les crédits de l'AAH ont progressé de 850 millions de francs (permettant d'apurer pour 400 millions de francs de dettes et de couvrir pour 450 millions les besoins apparus en cours d'exercice), ceux du RMI de 520 millions de francs (400 millions pour les dettes, 120 millions pour les besoins qui ne sont cependant pas soldés) et 400 millions pour l'API permettant de solder les dettes même si un doute subsiste sur les besoins réels pour 2000.

**Au total, le budget de la santé et de la solidarité 2000, hors reports et transferts aura reçu 4,32 milliards de franc portant le montant des crédits ouverts à 95,1 milliards de francs. Le budget initial pour 2001 s'élève quant à lui à 94,7 milliards de francs. Notamment, les chapitres relatifs aux *minima* sociaux ont connu de forts mouvements de crédits, de même que certains chapitres traditionnellement insuffisamment dotés.**

### **III. LE BUDGET DE LA SANTÉ : 3,8 MILLIARDS DE FRANCS**

Avec 3,85 milliards de francs de moyens de paiement, en baisse de 200 millions de francs par rapport à 2000, le budget de la santé se compose des agrégats relatifs à la santé publique (61 % du budget de la santé, 2,4 % du budget du ministère) et à l'offre de soins (39 % du budget de la santé et 1,6 % du budget du ministère). **Les crédits de la santé sont la principale victime d'un projet de loi de finances initiale qui voit pourtant les crédits augmenter globalement de 4 %, mais ceux de la santé diminuer de 5 %.**

#### **A. LES DÉPENSES DE POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE : 2,35 MILLIARDS DE FRANCS**

Les dépenses consacrées à la politique de santé publique diminuent de 101 millions de francs en raison du transfert à l'assurance maladie de 119 millions de francs de dépenses dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Elles s'établiront donc en 2001 à un peu plus de 2,35 milliards de francs, consacrés aux établissements nationaux et aux différents programmes de santé publique.

##### **1. Les subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire**

Les crédits consacrés aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81) diminuent de 24,3 millions de francs (- 4,9 %) pour atteindre 471 millions de francs en 2001. Les évolutions sont cependant différenciées selon les établissements.

Il convient de noter la création d'un article, doté de 17 millions de francs, destiné à permettre la naissance de la nouvelle agence de sécurité sanitaire de l'environnement (AFSSE) annoncée par le Premier ministre à l'issue des Etats généraux de la santé du 30 juin 1999. Elle cherchera à résoudre les problèmes liés à la dispersion du dispositif français entre plusieurs organismes, dont l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI). Cette structure aura deux ans pour se mettre en place et réfléchir à l'avenir de la coordination des actions des organismes existants. Elle devrait fonctionner en 2001, selon le ministère, avec 20 agents et une dotation équivalente du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Cependant, votre rapporteur spécial s'étonne que dans la réponse faite à son collègue M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'environnement, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, évoque la dotation de cet établissement de 35 emplois et ne prévoit que 14 millions de francs de moyens de paiement dont 10 millions au titre

du fonctionnement et 4 millions de crédits de paiement pour l'investissement. Il ne peut que s'interroger sur la coordination de l'élaboration du budget de cet organisme et se demande encore quel ministère croire...

Par ailleurs, l'agence française du sang, créée en 1993, disparaîtra en 2001 au profit de l'établissement français du sang né le 1<sup>er</sup> janvier 2000. La suppression des crédits en 2001 est la dernière étape d'une réforme qui a vu la transformation de tous les établissements de transfusion sanguine de structures autonomes en services de l'EFS, gardant cependant des conseils d'administration propres avec des délégations de pouvoir de gestion.

**Subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire (chapitre 36-81)**

(en millions de francs)

	<b>2000</b>	<b>PLF 2001</b>	<b>Evolution</b>
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	174,5	171,7	- 1,6 %
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé - recherche	0,8	1	+ 25 %
Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)	22,8	27	+ 18%
Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	-	17	-
Agence française du sang	29,7	-	-
Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI)	84,7	84,7	-
Etablissement français des greffes (EFG)	28,1	28,1	-
Institut de veille sanitaire (InVS)	101,1	103,5	+ 2,3 %
Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES)	53,5	38	- 29 %
<b>Total</b>	<b>495,2</b>	<b>471</b>	<b>- 4,9 %</b>

Ainsi, les 24,3 millions de francs d'économie résultent de la suppression de la dotation de l'Agence française du sang, l'établissement français du sang doté par la loi de finances rectificative pour 1999 devant fonctionner sur ressources propres, et de la diminution forte de la dotation à l'ANAES et, dans une moindre mesure, à l'AFSSAPS en raison de la création de ressources propres par les articles 55 et 55 *bis* rattachés (voir *infra*). Par ailleurs En revanche, l'AFSSA et la nouvelle AFSSE font l'objet de mesures nouvelles positives.

Votre rapporteur spécial n'est pas convaincu que le souci d'indépendance budgétaire recherché par la substitution à une subvention de l'Etat de ressources affectées soit nécessairement un bienfait pour les agences puisque ces dernières deviennent ainsi dépendante de l'activité de ceux qu'elle doit contrôler (fabricants de médicaments, de dispositifs médicaux, hôpitaux, etc.). Le juste équilibre serait certainement de se fixer une sorte de clef de répartition des ressources et de s'y tenir autant que possible. Or aujourd'hui, si on rapporte le total des subventions budgétaires aux budgets des établissements, la part de l'Etat dans les dépenses des établissements est en dessous de 30 %, avec de fortes variations entre établissements.



Ces agences constituent désormais un dispositif très important et richement doté, notamment en personnel : avec l'établissement français du sang, le budget des agences est 2,5 fois plus élevé que l'ensemble des sommes consacrées par l'Etat à la santé publique. **Si on enlève l'établissement français du sang qui ne bénéficie plus de transferts de l'Etat, le budget des agences atteint de 1,8 milliards de francs, soit le budget que l'Etat consacre à la santé publique hors subventions aux dites agences.**

**Les moyens des agences en 2000**

	<b>Budgets (*) (en millions de francs)</b>	<b>Emplois propres</b>	<b>Mises à disposition</b>
AFSSAPS	541,04	828	5
AFSSA	455,49	575	134
EFS	4.102,44	5.800	2.800
OPRI	153,8	225	-
EFG	88,35	85	38
InVS	145,44	140	-
ANAES	163,88	146	29
ENSP	258,02	262	-
<b>Total</b>	<b>5.908,46</b>	<b>8.061</b>	<b>3.006</b>
<b>Total hors EFS</b>	<b>1.806,02</b>	<b>2.261</b>	<b>206</b>

(\*) après décisions modificatives

## **2. Les programmes de lutte contre les fléaux sanitaires**

Les crédits inscrits aux différents chapitres pour les programmes de santé publique diminuent de 78 millions de francs pour d'établir à 1,88 milliard de francs (- 4 %). Cette évolution recouvre deux mouvements contradictoires :

- 119 millions de francs de transferts de crédits vers l'assurance maladie<sup>1</sup> ;
- 20 millions supplémentaires affectés à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) ;
- 23,6 millions de francs supplémentaires affectés à la prévention et à la promotion de la santé.

<sup>1</sup> Cette somme était à l'origine de 164 millions de francs mais lors de la discussion à l'Assemblée nationale le gouvernement est revenu sur une partie du transfert, pour 45 millions de francs correspondants aux frais d'hébergement en appartements de coordination thérapeutique.

a) *Programmes de santé publique, dispositifs de prévention et de promotion de la santé (47-11)*

Les dépenses en faveur des programmes de santé publique augmenteront en 2001 de 23,6 millions de francs pour s'élever à 275,3 millions de francs (hausse de 9,4 %) afin principalement de financer des actions déconcentrées (196,7 millions de francs, en hausse de 10,8 %), de renforcer les moyens des observatoires régionaux de santé (21,6 millions de francs en hausse de 16,1 %) et les actions menées au plan national (57 millions de francs, en hausse de 2,7 %).

La hausse des moyens nationaux se justifie pour rechercher des financements complémentaires au plan de lutte contre le cancer annoncé au printemps 2000. Les crédits supplémentaires déconcentrés serviront pour 9,8 millions de francs aux programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), pour 7 millions de francs aux contrats de plan Etat-région, pour 4 millions de francs à la mise en place de programmes régionaux de santé et pour 2,3 millions de francs à l'extension du dispositif de dépistage.

Les dépenses non déconcentrées (article 10) sont nombreuses : financement de la conférence nationale de santé, subventions à des organismes oeuvrant dans le domaine de la santé publique comme le comité français d'éducation pour la santé (24 millions de francs en 2000), le Haut comité de la santé publique (340.000 francs en 2000) et l'Union internationale de promotion et d'éducation pour la santé (380.000 francs en 2000). Sont également financées sur cet article 10 des interventions sanitaires ciblées : jeunes (6,7 millions de francs en 2000), contraception et interruption volontaire de grossesse 570.000 francs en 2000), santé en prison (350.000 francs), santé des enfants (970.000 francs), santé maternelle et périnatale, etc. Ces crédits servent aussi pour les services d'aide médicale d'urgence, des subventions aux associations de malades, des actions de santé publique contre le cancer (7.7 millions de francs) et le plan triennal de lutte contre la douleur.

Les dépenses déconcentrées de l'article 20, elles, servent au financement des centres d'éducation pour la santé, au développement des programmes régionaux de santé destinés à donner suite à la fixation de les priorités régionales de santé (à terme, chaque région devra avoir fixé trois programmes pluriannuels en fonction des priorités ayant émergé dans les conférences régionales de santé<sup>1</sup>). Ces crédits servent aussi pour les PRAPS, pour la prévention de l'hépatite B dans les prisons, pour le relais des campagnes nationales et pour des actions locales de lutte contre le cancer.

---

<sup>1</sup> A la fin de l'année 2000, 70 programmes étaient en place.

*b) Evaluation et gestion des risques sanitaires liés à l'environnement et aux milieux de vie (47-12)*

Les crédits consacrés à l'évaluation et à la gestion des risques sanitaires liés à l'environnement augmenteront en 2001 de 6 millions de francs à 42,3 millions de francs (+ 16,5 %). Ils sont réorientés en priorité vers des actions déconcentrées (8 millions supplémentaires à 31,7 millions contre une réduction de 2 millions de francs des crédits destinés aux actions nationales à 10,6 millions).

Les crédits de ce chapitre sont utilisés dans plusieurs directions. L'amiante devait être une priorité, mais des retards dans l'élaboration du décret réformant le dispositif français de protection contre l'amiante a entraîné une sous-consommation des crédits prévus à ce titre (2,5 millions de francs).

Par ailleurs, le chapitre 47-12 sert à financer les centres antipoison, les actions de normalisation dans le domaine de l'eau, des études sur ce qui ne relève pas de la sécurité sanitaire (pollution atmosphérique, amiante et fibres de substitution, bruit, substances chimiques, déchets, rayonnements ionisants), et à participer à certains programmes de l'Organisation mondiale de la santé. Au titre des actions déconcentrées figurent par les exemple les programmes d'action en santé environnement, le soutien aux initiatives locales comme la prévention du saturnisme et une participation au financement des services d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration.

*c) Programmes et dispositifs de lutte contre les pratiques addictives (47-15)*

Les dépenses de ce chapitre diminuent fortement de 82,1 millions de francs (- 9,4 %) en raison du transfert de la prise en charge des consultations d'alcoologie menées dans les CHRS à l'assurance maladie pour 89 millions de francs.

A structure constante, les crédits augmentent de 8,8 millions de francs et sont orientés à titre principal (777,4 millions de francs sur un total de 784,9) au financement d'actions déconcentrées.

Depuis le transfert à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) de certaines responsabilités en matière de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, les responsabilités de l'Etat peuvent paraître résiduelles en la matière. Ainsi, on peut vraiment regretter que les crédits du chapitre 47-15 ne soient pas détaillés de manière à pouvoir isoler l'effort consenti sur ces sujets importants.

En effet, la direction générale de la santé mène plusieurs programmes de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Le plan national de lutte contre le tabagisme de mai 1999 a été repris dans le plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la prévention des dépendances de juin 1999 et dans le programme

national de prévention du cancer de février 2000. Elles se déclinent autour des actions suivantes : sensibilisation et communication, financement d'actions de formation, de la veille judiciaire, de l'évaluation de la mise en vente libre des substituts nicotiniques, d'actions destinées à la protection des non-fumeurs, et d'actions destinées à promouvoir la recherche par l'attribution de bourses de recherche à de jeunes chercheurs.

Dans le domaine de la lutte contre l'alcoolisme, la DGS finance des actions de prévention et aide à la création des réseaux. Elle aide aussi les associations nationales (pour 4,65 millions de francs).

Par ailleurs, la direction générale de la santé finance en propre plusieurs actions dans le domaine de la toxicomanie, en dehors de celles financées sur crédits transférés par la MILDT. C'est ainsi le cas de 78 points écoute jeunes et de points écoute parents, d'actions de formation, d'actions sociales et de réinsertion (par exemple les 4 *sleep-in*, ou *sleep-off*, centres d'hébergement de nuit en urgence pour toxicomanes actifs en situation de grande précarité), les équipes mobiles de proximité, 25 ateliers d'aide à l'insertion, ou 8 quartiers intermédiaires sortants créés pour prévenir la récurrence et la rechute dans la toxicomanie des toxicomanes sortant de prison. La DGS finance aussi l'achat de méthadone, ainsi que le dispositif spécialisé de soins aux personnes toxicomanes (190 centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) en ambulatoire et 56 permanences d'accueil dont 137 développent une activité de prise en charge avec traitement par la méthadone, 50 CSST avec hébergement collectif, 16 CSST intervenant en milieu pénitentiaire, 65 réseaux d'appartements thérapeutiques-relais, 17 structures d'hébergement de transition ou d'urgence, 27 réseaux de familles d'accueil). La DGS a aussi en charge les deux bus dispensateurs de méthadone mis en place à Paris et Marseille, des interventions sanitaires dans les milieux festifs (soirées *rave*), etc.

*d) Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie (47-16)*

Les crédits gérés par la MILDT augmenteront en 2001 de 20 millions de francs à 298,2 millions de francs. Elles sont orientées dans trois directions : subventions directement accordées par la MILDT, subventions déconcentrées à des chefs de projet départementaux, et crédits répartis entre les ministères.

Au cours de l'année 2000, la MILDT a poursuivi la mise en œuvre du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances de juin 1999. Cette action s'est orientée autour des principaux axes suivants : la connaissance du phénomène, la politique d'information et de communication (lancement en 2000 du livre d'information sur les drogues et les dépendances : « Savoir plus, risquer moins » diffusé à environ 1,5 million d'exemplaires), la politique de prévention<sup>1</sup> « *plus en prise avec la réalité des pratiques de consommation* », c'est à dire « *non seulement à éviter ou retarder les premières*

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

*consommations mais également, lorsque cette consommation existe, éviter le passage d'un usage occasionnel ou expérimental à un usage nocif pour l'utilisateur lui-même ou pour son entourage », la prise en charge plus précoce des usagers excessifs de drogues, d'alcool, de tabac, de médicaments ou de produits dopants, une meilleure articulation des politiques pénales et des politiques sanitaires et sociales, et une meilleure coordination de la coopération internationale. La MILDT s'attache aussi à créer une « culture commune à tous les professionnels spécialisés ou non spécialisés ».*

Un contrôle budgétaire est actuellement en cours sur l'utilisation de ces crédits.

e) *Lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles (47-18)*

Les crédits inscrits à ce chapitre diminuent de 44 millions de francs en raison :

- du transfert à l'assurance maladie de la prise en charge des appartements de coordination thérapeutiques (ACT) pour 29 millions de francs sur l'article 20 ;
- du transfert à l'article 42-01 des dépenses liées à la contribution de la France à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale pour 21 millions de francs ;
- de l'augmentation de 6 millions de francs des dépenses non déconcentrées de lutte contre le SIDA afin de financer la tranche 2001 du plan quadriennal de lutte contre l'hépatite C.

Au total, le chapitre 47-18 sera doté en 2001 de 480,9 millions de francs dont 146,7 millions pour les dépenses non déconcentrées (article 10), 318,8 millions pour les dépenses déconcentrées (article 20) et 15,4 millions pour les centres de référence (article 40).

**Évolution des crédits du chapitre 47-18 en MF**

	Lutte contre le sida					Lutte contre le VIH le VHC et les autres maladies transmissibles			
	1994	1995	1996	1997	1998		1999	2000	Variation
art. 10	177	161,6	185,2	160,2	133	art. 10	144,7	140,6	-4,1
art. 20	72,5	212,3	244,2	290,1	316,1	art. 20	343,2	347,7	+4,5
art. 30	18,1	18,1	20,6	23,6	23,6	art. 30	26,6	0	-26,6
						art. 40	14	15,4	+1,4
						art. 50		21	+21
<b>Total</b>	<b>267,7</b>	<b>392,1</b>	<b>450,1</b>	<b>474</b>	<b>472,8</b>	<b>Total</b>	<b>528,6</b>	<b>524,8</b>	<b>-3,8</b>
						Champ 2000 (hors CDAG)	502	524,8	+22,8

Source : Direction générale de la santé

Il y avait à la fin de 1998 48.453 malades du SIDA, entre 34.500 et 37.500 personnes étant décédées de cette maladie à cette date en France. On note une diminution des nouveaux cas de SIDA grâce aux progrès des nouvelles thérapeutiques. En 2000, il y a aurait 120.000 personnes séropositives en France.

Les crédits sont utilisés principalement pour la prévention (185 millions de francs en 2000). Il s'agit par exemple de soutenir des réseaux associatifs nationaux, de financer des réseaux ville-hôpital, des dispositifs d'aide à domicile.

La prise en charge des malades (174 millions de francs en 2000) a un coût croissant (de 32 à 37 % du budget total de 1994 à 2000). En 2001, devraient être amplifiés certains programmes de prévention et d'accès au dépistage et aux soins de populations ciblées (femmes, migrants, jeunes en difficulté). Les crédits seront recentrés sur la lutte contre l'épidémie proprement dite. Pour la communication, en 2001 le point central sera, outre la prévention, le dépistage, avec l'objectif de réduire le stock des personnes contaminées non dépistées et de réduire les retards au diagnostic dans la population hétérosexuelle, en particulier chez les personnes migrantes.

## **B. L'OFFRE DE SOINS : 1,45 MILLIARD DE FRANCS**

Les dépenses consacrées à l'offre de soins diminuent de 56,3 millions de francs, soit une baisse de 3,6 % par rapport à 2000, pour s'établir à 1,45 milliard de francs en 2000, soit 1,6 % du budget de la santé et de la solidarité (contre 1,7 % en 2000 et 2 % en 1999).

### **1. La formation des professions médicales et paramédicales**

Les crédits consacrés à la formation des professions médicales et paramédicales (chapitre 43-32) augmentent de 70,7 millions de francs (+ 8,9 %) en application du protocole hospitalier du 14 mars 2000 afin d'accroître les quotas infirmiers, soit 35 millions de francs de plus pour les écoles de formation (article 10 du chapitre, + 13,6 %) et 35,7 millions de francs de plus pour les bourses (+ 14 %). En revanche, les crédits de l'année de recherche de l'internat et des aides aux étudiants en médecine, odontologie et pharmacie se maintiennent à leur niveau de 2000.

Au total, 866 millions de francs sont consacrés à la formation des professions médicales et paramédicales.

Les crédits de l'article 10 financent les écoles de formation. Il convient cependant de préciser, comme le rappelle la Cour des comptes<sup>1</sup>, que « *le ministère de la santé estime qu'en 1999 la participation de l'Etat au financement des structures de formation hospitalière représente désormais moins de 10 % des dépenses de formation, l'assurance maladie prenant en charge les 90 % restants.* » Cette participation est centrée sur les structures privées : en effet, sur les 60.500 élèves pris en compte en 2001, la subvention moyenne par élève du secteur public était de 2.437 francs contre 11.561 francs dans le privé. Au total, 291,1 millions de francs y seront consacrés en 2001.

---

<sup>1</sup> Page 523.

Les crédits affectés au financement des stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine, en en odontologie et en pharmacie (article 21) et de l'année recherche de l'internat (article 22) font apparaître de forts reports de crédits, justifiant le maintien de la dotation à 250,2 et 35,7 millions de francs.

En matière de bourses paramédicales (article 60), les crédits 2001 seront de 289 millions de francs. Le montant de la bourse à taux plein s'élevait, à la rentrée scolaire de septembre 1999, à 20.022 francs et sera maintenu pour l'année scolaire 2000/2001. Le maintien du montant de la bourse permet d'en augmenter le nombre afin de prendre en compte les 8.000 étudiants en soins infirmiers supplémentaires de la rentrée de septembre 2000. Cependant, si plus de bourses sont attribuées, elles le sont moins à taux plein et sans aucune revalorisation : le volume est privilégié.

#### Evolution du nombre de boursiers par formation

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Aides-soignants	929	1.163	1.299
Auxiliaires de puériculture	432	424	526
Infirmiers	12.431	12.042	12.334
Pédicures-podologues	169	187	213
Laborantins d'analyses médicales	88	124	109
Manipulateurs en électroradiologie	338	340	348
Masseurs-kinésithérapeutes	603	575	619
Ergothérapeutes	148	139	146
Psychomotriciens	40	40	40
Sages-femmes	479	478	471
<b>Total</b>	<b>15.657</b>	<b>15.512</b>	<b>16.105</b>
<i>soit en bourses à taux plein</i>	<i>12.653</i>	<i>12.653</i>	<i>12.653</i>

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

**Votre rapporteur spécial se réjouit de la progression des quotas infirmiers qui vient -tardivement quand on voit les problèmes de recrutement subis par les cliniques- compenser l'erreur manifeste de leur évolution en 1998 et 1999 : alors que le gouvernement s'engageait sur la voie des 35 heures, il ne prévoyait pas les augmentations du nombre d'élèves infirmiers nécessaires pour les assurer !**



## 2. La prise en charge de l'interruption volontaire de grossesse

Les sommes consacrées au remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG (chapitre 46-22) restent inchangées à 162 millions de francs. Ce niveau est stable depuis 1997.

La tarification de l'IVG est fixée par l'arrêté du 14 janvier 1991 relatif aux prix des soins et d'hospitalisation afférents à l'IVG. Les tarifs diffèrent selon le mode, instrumental ou médicamenteux, utilisé pour cette intervention, et selon la durée de l'hospitalisation nécessaire. Ces tarifs sont présentés sous forme de forfaits. Le remboursement des frais afférents à l'IVG est à la charge de l'Etat. Cependant ce sont les organismes de sécurité sociale qui remboursent les femmes des frais engagés (remboursement à 80 %) avant de demander la prise en charge des sommes à l'Etat. Pour 1999, le montant total des remboursements des organismes d'assurance maladie s'est élevé à 157,6 millions de francs. Il a été recensé 214.000 IVG déclarés en France (départements d'outre mer, compris), soit 6 % de plus qu'en 1990, le taux d'IVG pour 1.000 femmes augmentant chez les jeunes et très jeunes femmes (moins de 25 ans). Le secteur hospitalier public assure les deux tiers des IVG. Les IVG par voie médicamenteuse représentent désormais le cinquième des interruptions.

Les crédits relatifs au remboursement des dépenses sur l'IVG posent toujours problème en raison principalement de l'absence de revalorisation du forfait remboursé aux établissements de santé. De toute évidence, les charges assumées par ces derniers ont un coût supérieur au remboursement de l'Etat et nécessitent des formalités spécifiques qui peut conduire à préférer faire porter sur la dotation hospitalière le coût de l'IVG, principalement quand cette dernière est effectuée par voie médicamenteuse. Par ailleurs, il existe des restes à payer importants sur ce chapitre. **Votre rapporteur spécial estime qu'il y a là matière à réflexion : le mécanisme de remboursement devrait vraisemblablement être revu lors des réformes législatives à venir sur ce sujet et du projet de loi de finances 2002.**

## 3. L'organisation du système de soins

Le chapitre 47-19 « organisation du système de soins » connaît toujours de fortes évolutions :

- augmentation de 10,05 millions de francs des crédits attribués aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) à 112,75 millions de francs ; cette hausse devrait leur servir à renforcer leurs moyens en personnel et à financer des études ;

- augmentation de 4,2 millions de francs des moyens affectés aux interventions dans le domaine hospitalier à 7,4 millions de francs ; il s'agit de favoriser la télémédecine.
- augmentation d'un million de francs de la subvention au groupement d'intérêt public (GIP), « Carte de professionnel de santé » à 2,45 millions de francs ;
- augmentation de 10 millions de francs à 146,85 millions de la dotation aux services de santé dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, pour mettre en place une agence de santé à Wallis et Futuna.

Au total, le chapitre sera doté de 269,45 millions de francs en 2001, en hausse de 10,3 % par rapport à 2000.

Les ressources financières des ARH s'élevaient à 122,7 millions de francs pour 2000 dont 102,7 millions de francs de subvention versée par l'Etat. 238 personnes sont employées au sein des ARH, y compris les 26 directeurs. Parmi les 212 collaborateurs des directeurs, 159 personnes sont rémunérées sur les budgets des agences, et 53 sont mis à disposition par l'assurance maladie au titre des apports prévus par les conventions constitutives. De plus, les services départementaux et régionaux de l'Etat, de la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) et de l'échelon régional du contrôle médical compétent en matière sanitaire et dont l'intervention est nécessaire à l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des agences sont mis à leur disposition.

Pour 2001, la hausse de 10,05 millions de francs de crédits permettra le recrutement d'un agent de catégorie A, notamment dans la perspective du renforcement des cellules liées à la réduction du temps de travail et de la gestion des ressources humaines ainsi que l'octroi de crédits d'études et de conseil.

Le chapitre 47-19 a bénéficié de plus de 23 millions de francs de crédits supplémentaires dans le cadre d'un décret de virement du 8 novembre 2000. 6,4 millions de francs étaient justifiés par les besoins du GIP « CPS » : en effet, la dotation inscrite au budget de l'Etat finance les dépenses de fonctionnement de ce GIP qui, ensuite, peut proposer en cours d'année à l'Etat de financer tel ou tel projet intéressant. Les 17,4 millions restants étaient nécessaires pour le centre de santé de Wallis et Futuna.

#### **4. L'agence technique de l'information sur l'hospitalisation**

Suite à sa création par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation se voit dotée par le projet de loi de finances pour 2001 de 9,5 millions de francs de crédits inscrits à un nouvel article 93 du chapitre 36-81 « établissements nationaux à

caractère sanitaire et social». Ils correspondent aux moyens affectés au programme de médicalisation du système d'informations (PMSI).

## **5. Les subventions d'équipement sanitaire**

Pour 2001, les subventions d'équipement sanitaire (chapitre 66-11) augmentent de 74,5 à 77,7 millions de francs en crédits de paiement.

Alors que seulement 1,2 million de francs d'autorisations de programme était prévu pour 2000, le projet de loi de finances 2001 en prévoit 85,7 millions de francs. L'effort le plus important porte sur la modernisation et l'humanisation des établissements de soins et de cure (article 20) et sur les centres hospitaliers régionaux et établissements d'intérêt national (article 10).

L'utilisation de ces crédits est limitée aux seuls programmes spécifiques justifiant une intervention exceptionnelle de l'Etat, ne répondant pas aux critères d'éligibilité au programme FIMHO, ou ne pouvant bénéficier d'un mode alternatif de financement. Ces programmes spécifiques relèvent soit de la contractualisation comme les contrats de plan Etat-régions, ou les contrats de développement pour l'outre-mer, soit de schémas nationaux comme le schéma national d'hospitalisation des personnes détenues, destinés à permettre la création d'unités hospitalières sécurisées interrégionales. Pour 2001, première année de financement des contrats de plan et contrats de développement, les programmes hospitaliers (article 10 et 20) représentent 78,3 millions de francs d'autorisations de programme. En outre, toujours au titre des contrats de plan, un programme de restructuration et modernisation des établissements de formation des personnels sanitaires (article 40) de 7,4 millions de francs d'autorisations de programme a été lancé pour faire face aux besoins prévisionnels ressortant de l'évolution de la démographie professionnelle.

**Votre rapporteur spécial rappelle, pour le déplorer, que l'Etat a toujours d'importantes retards de paiement sur ce chapitre, qui pèsent soit sur la trésorerie des hopitaux soit sur celle des fournisseurs de l'administration.**

## **6. Le Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers**

Le chapitre 66-12 avait été créé en 1997 pour accueillir la dotation du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO) en 1998, soit 503 millions de francs en autorisations de programme et 153 millions de francs en crédits de paiement. La dotation du FIMHO pour 1999 s'élevait à 250 millions de francs en autorisations de programme et 150 millions de francs en crédits de paiement. Pour 2000, le projet de loi de finances prévoyait 200 millions d'autorisations de programme et 265 millions de francs de crédits de paiement.

L'objectif est de subventionner des opérations d'établissements, publics et privés financés par dotation globale, contribuant significativement à l'adaptation de l'offre de soins. Le champ d'intervention et les critères de sélection des opérations éligibles a été adapté en application du protocole du 14 mars 2000 conclu avec les organisations syndicales représentatives du service public hospitalier. Le programme initial 2000 a ainsi été révisé et étendu selon des critères élargis, notamment à la restructuration interne des établissements, et, par le collectif budgétaire du 13 juillet 2000, un complément de 600 millions de francs d'autorisations de programme a été attribué. 46 opérations avaient été réalisées en 1998 et 32 opérations en 1999.

En 2001, le FIMHO (baptisé Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers par la nomenclature budgétaire sans que l'on en comprenne la raison) se voit doter de 500 millions de francs d'autorisations de programme (+ 150 %) et de 100 millions de francs de crédits de paiement (- 62 %). Cette évolution contradictoire se justifie par les plus grandes difficultés rencontrées par le FIMHO pour utiliser les crédits mis à sa disposition.

En effet, les délais nécessaires à la vérification d'une stricte application des critères d'éligibilité et à l'élaboration d'une programmation de niveau national conduisent à ne pouvoir engager la constitution des dossiers d'affectation des crédits, par arrêté ministériel, qu'à la fin de l'exercice d'ouverture de ces crédits. En outre pour l'exercice 2000, l'ouverture en collectif budgétaire, des 600 millions de francs supplémentaires d'autorisations de programme n'a pas permis, d'après le ministère, de réduire les délais de programmation et de financement comme prévu, compte tenu du nombre de dossiers présentés. Pour 2001, la dotation de 500 millions de francs en AP représente le montant prévu par le protocole d'accord du 14 mars 2000.

### Utilisation des crédits du FIMHO

(en millions de francs)

	1999			2000			2001
	LFI	Reports et modifications	Consommations	LFI	Reports et modifications	Consommations	LFI
AP	250	198,3	172,1	200	876,2	450	500
CP	150	150	70	265	329,2	120 *	100

\* situation des ordonnancements au 4 octobre 2000

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

Il y a donc tout lieu de craindre que les autorisations de programme inscrites en 2001 (500 millions auxquelles viendront s'ajouter les reports attendus de 2000, soit un total supérieur à 1,1 milliard de francs) ne soient que voeu pieux si un effort particulier n'est pas réalisé afin d'accroître le taux de consommation des crédits. Or il ne s'agit pas d'un problème d'inadéquation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement puisqu'il y aura encore des reports de CP de 2000 à 2001 (environ 450 millions de francs).

**Votre rapporteur spécial a déjà été extrêmement surpris de voir le FIMHO abondé en loi de finances rectificative. Il ne peut partager la méthode consistant à chercher à bercer d'illusions certains partenaires sociaux par l'inscription de chiffres en trompe l'œil. Il ne se laissera donc pas abuser par l'affichage d'autorisations de programme très importantes qui comme toutes les « AP dormantes » risquent de devenir à brève échéance des « AP annulées ».**

#### IV. LE BUDGET DE LA SOLIDARITÉ : 84,9 MILLIARDS DE FRANCS

Le budget de la solidarité s'élèvera à 84,9 milliards de francs en 2001 contre 81,3 milliards de francs en loi de finances initiale 2000 soit une hausse de 4,4 %. Il comprend les agrégats « développement social » (37,9 milliards de francs en 2001, en hausse de 3,8 %) et « intégration et lutte contre les exclusions » (47 milliards de francs en 2001 en hausse de 5,1 %).

##### A. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL : 37,9 MILLIARDS DE FRANCS

Les crédits consacrés au développement social s'élèvent en 2001 à 37,9 milliards de francs, en augmentation de 3,8 % par rapport au budget voté de

2000. Cependant, cet agrégat a fait l'objet de forts mouvements en gestion puisque par exemple les crédits destinés au paiement de l'allocation pour adulte handicapé (AAH), qui représentent à eux seuls 70 % des moyens de paiement de l'agrégat, ont été majorés de 200 millions de francs par le décret de virement du 8 novembre 2000 et le seront de 650 millions de francs après l'adoption de la seconde loi de finances rectificative pour 2000, soit une hausse de la ligne budgétaire correspondante de 3,3 % et de l'ensemble de l'agrégat de 2,3 %.

## **1. Les établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles**

Les crédits figurant à l'article 91 du chapitre 36-81 au titre de la subvention de fonctionnement de l'Etat aux établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles diminuent légèrement (- 0,6 %) pour s'établir à 75,5 millions de francs. Le budget total de ces établissements était en 2000 de 308,15 millions de francs dont 30,6 % à la charge de l'Etat, la subvention de l'assurance maladie étant environ du double de celle l'Etat. 70 % des dépenses concernent le personnel qui s'élevait à 683 personnes réparties sur cinq sites.

En revanche, il n'y a plus d'autorisation de programme inscrite en leur faveur à l'article 60 du chapitre 66-20 (contre 15 millions de francs en 2000) et les crédits de paiement destinés à régler les opérations engagées diminuent de 33 % à 12,3 millions de francs. Ces mouvements s'expliquent principalement par l'achèvement du plan triennal en faveur de l'Institut pour jeune sourds et aveugles de Paris.

## **2. Le service national des objecteurs de conscience**

Le jeu cumulé de la politique de remboursement des dettes et de la fin du service national commence à se faire sentir puisque les crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience (chapitre 37-01) passent de 106 millions de francs en 2000 à 49 millions de francs en 2001.

Il y avait au 31 décembre 1999 3.176 bénéficiaires du statut d'objecteur de conscience contre 10.200 quatre ans plus tôt. Durant le premier semestre de l'année 2000, le nombre des demandeurs de ce statut a diminué de 30 % par rapport à la période correspondante de l'année antérieure. Cette nette évolution traduit la diminution du nombre des appelés et une bonne gestion par les jeunes gens redevables du service national des possibilités de reports d'incorporation et de dispenses.

Les organismes susceptibles d'employer ces appelés sont les services de l'Etat ou des collectivités locales et des associations ayant reçu un agrément spécifique à cet effet. 5.771 organismes sont habilités à proposer des postes de travail aux jeunes appelés. Les effectifs gérés sont en nette diminution :

4.564 objecteurs de conscience étaient en poste le 1er avril 2000, dont la moitié pour le ministère des affaires sociales, 15,6 % pour le ministère de la jeunesse et des sports, 12 % pour l'enseignement supérieur, 6 % pour l'agriculture et 5 % pour la culture.

Les dotations budgétaires prévues pour cette gestion se sont longtemps avérées insuffisantes au regard de l'importance de l'accroissement du nombre des jeunes admis au bénéfice de ce statut. Il en est résulté des retards dans le remboursement des sommes dues aux organismes d'accueil. Ces retards ont été progressivement résorbés et la dette est désormais éteinte. En ce qui concerne l'exercice 2001, les prévisions ont été établies au regard des nouvelles évolutions statistiques. Ce sont environ 2.500 nouveaux appelés qui seront intégrés au cours de l'année 2001, s'ajoutant aux appelés incorporés l'année précédente et qui auront à achever leur service national, la durée du service des objecteurs de conscience étant fixée légalement à 20 mois.

### **3. Les interventions en faveur des droits des femmes**

Les crédits consacrés aux interventions en faveur des droits des femmes (chapitre 43-02) sont augmentés de 7,1 millions de francs pour s'établir à 107,2 millions de francs en 2001, soit une hausse de 7 % qui succède à celle de 25 % de la loi de finances initiale pour 2000 et celle de 12 % en 1999. Cependant, le chapitre ayant bénéficié de reports et fonds de concours, les moyens seront en réalité identiques à ceux disponibles pour 2000. Ces crédits «supplémentaires» iront au financement de l'accompagnement à la création d'entreprises (10 millions de francs) et à l'accès aux droits et la lutte contre les violences et l'exclusion (11,5 millions de francs).

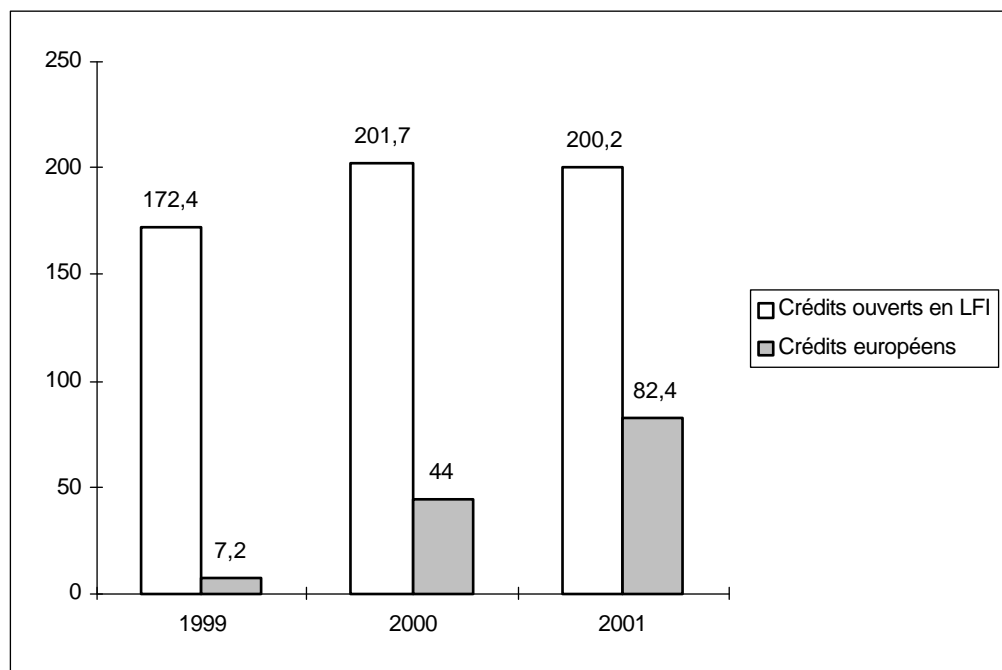
Le mouvement en faveur des dépenses déconcentrées observé l'année dernière s'inverse puisque ces dernières (article 20) diminuent de 2,1 millions de francs, tandis que les actions menées en centrale (article 10) voient leurs crédits augmenter de 9,2 millions de francs. Au total, les dépenses déconcentrées représentent 71,3 % du total des crédits.

La politique en faveur du droit des femmes est orientée dans trois axes : l'égalité professionnelle, l'accès des femmes aux responsabilités et le renforcement des droits spécifiques des femmes. Les crédits de l'article 10 servent principalement à financer le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles ainsi que des structures d'accueil téléphonique nationales pour les femmes victimes de violences et de viol, et des associations nationales intervenant dans le domaine de l'accès aux droits, de la santé, de l'intégration des femmes immigrées, etc. Les crédits de l'article 20 sont quant à eux destinés à relayer localement ces actions nationales, à financer des « bureaux régionaux de ressources juridiques internationales » et des « formations de

femmes relais », et à subventionner des interventions relatives à l'emploi, à la formation et à l'égalité professionnelle.

La loi de finances pour 2000 avait créé un nouveau « jaune » spécifiquement consacré aux droits des femmes. Il montre le léger tassement des crédits nationaux consacrés à cette politique, plus que compensé par la progression des crédits européens.

**Evolution des crédits consacrés aux droits des femmes**



#### **4. La formation des travailleurs sociaux**

Les crédits consacrés en 2001 au fonctionnement des écoles de formation des travailleurs sociaux (chapitre 43-33) s'élèvent à 733,1 millions de francs contre 703,8 millions de francs en 2000, soit une hausse de 4,2 %.

L'article 10 sert à financer des actions d'intérêt national. Il voit sa dotation reconduite à 1,5 million de francs. Cela permet de soutenir des organismes fédératifs des centres de formation en travail social et de subventionner certaines associations qui mènent des réflexions ou des expérimentations en partenariat avec le ministère sur des thèmes tenant à la formation des travailleurs sociaux ou retenus dans le cadre du Conseil supérieur du travail social.

Les dépenses déconcentrées en faveur de la formation des professions sociales (article 20) augmentent de 2,8 % à 632,4 millions de francs. L'Etat finance ainsi les dépenses de fonctionnement de 95 des 130 centres préparant à des formations initiales (pour 600,8 millions de francs et 22.000 étudiants en 2000), les



formations continues incombant aux employeurs. L'Etat a aussi financé pour 12,7 millions de francs en 2000 des formations professionnelles en travail social dans le cadre de la promotion sociale. En 2001, les 17,4 millions de francs supplémentaires serviront pour 6,4 millions à couvrir l'évolution de la masse salariale des centres en 2001 et pour 11 millions à poursuivre en 2001 les augmentations des effectifs d'étudiants dans les établissements de formation de travailleurs sociaux, en application du programme de prévention et de lutte contre les exclusions. Par ailleurs, le coût des formations des intervenants à domicile relevant d'un financement du ministère devrait augmenter en 2001 en raison de l'augmentation des étudiants inscrits dans cette filière et atteindre 11,4 millions de francs contre 8 millions en 2000.

Les crédits des bourses, des rémunérations d'étudiants et des indemnités versées aux travailleuses familiales en cours d'emploi progressent quant à eux de 13 % à 87 millions de francs (article 30). Cette augmentation est destinée à accompagner la mise en oeuvre en septembre 2001 du décret portant réforme des conditions et modalités d'attribution des bourses d'Etat en travail social sur le modèle des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur. Actuellement, le quota national de bourses à taux plein destinées aux étudiants en travail social pour l'année scolaire 2000/2001 est de 3.562, le même que l'année 1999/2000. Le montant de la bourse d'Etat à taux plein pourrait être revalorisé de 3,5 % compte tenu des perspectives d'évolution pour les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur.

Les modalités d'attribution du quota national de 3.562 bourses d'Etat en travail social posent encore problème. En effet, elles diffèrent largement de celles pratiquées dans l'enseignement supérieur. Pour ces dernières, le barème d'attribution prend en compte des critères sociaux relatifs à la fois aux ressources et aux charges familiales (enfants à charge, éloignement géographique lieu étude/domicile, situation des parents etc...). Une transposition de ce modèle sur les bourses d'Etat en travail social n'a pas été possible jusqu'à aujourd'hui compte tenu du quota national limité à 3.562 bourses et du montant des crédits alloués sur le chapitre 43-33 article 30. Une circulaire de juillet 2000 est venue néanmoins clarifier et uniformiser les modalités d'attribution : la bourse d'Etat en travail social est désormais allouée en fonction du seul critère défini du quotient familial et dans la limite du quota national, réparti entre les régions selon le nombre d'étudiants inscrits, sur le nombre de demandes de bourse et le quotient familial moyen calculé au plan national. Pour pallier l'insuffisance du quota, les DRASS ont jusqu'ici dû attribuer des bourses à mi-taux. Mais ceci a atteint ses limites, compte tenu des situations précaires et fragilisées dans lesquelles se trouvent certains étudiants en travail social (65 % des boursiers perçoivent une bourse à taux plein). Il devrait donc y avoir en 2001, enfin serait tenté de dire votre rapporteur spécial, une harmonisation des modalités d'attribution des bourses d'Etat en travail social avec celles de l'enseignement supérieur.

Enfin, 8 millions de francs ont été attribués en 2000 et le seront en 2001 pour les rémunérations accordées aux étudiants en travail social.

La subvention à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (article 60) augmente de 1,9 million de francs (+ 18,4 %) à 12,2 millions de francs suite au transfert d'emplois réalisés en 2000, par un transfert de crédits de rémunérations auparavant inscrits au titre III.

## **5. Le développement social**

### *a) Les dépenses en faveur de la famille et de l'enfance*

Les crédits inscrits aux articles 10 (dépenses non déconcentrées) et 20 (dépenses déconcentrés) du chapitre 46-31 consacrés à la famille et à l'enfance augmentent de 9,5 millions de francs soit une hausse de 8,2 % des moyens d'action sociale destinée à financer le réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Au total, 125 millions de francs de crédits sont inscrits en faveur de la famille et de l'enfance.

En 2000, les 28,1 millions de francs mis en œuvre de manière non déconcentrée ont été utilisés pour des actions en faveur de la famille (11,2 millions de francs dont 9 millions pour soutenir les organismes nationaux familiaux et de 2,2 millions pour les actions de soutien à la « parentalité ») et de l'enfance (16,92 millions de francs, dont 1,9 millions pour la protection et les droits de l'enfant, 13 millions pour l'enfance maltraitée et 2,02 millions pour les actions en faveur de la petite enfance). En 2001, l'article 10 bénéficie d'une mesure nouvelle d'un million de francs pour renforcer les moyens de la cellule nationale chargée de l'animation des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Pour l'enfance maltraitée, par exemple, l'Etat prend en charge 50 % des frais de fonctionnement du groupement d'intérêt public du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée et soutient des actions de formation, d'information et de sensibilisation du public ainsi que des actions de soins des enfants maltraités et de leurs familles.

Les crédits déconcentrés (87,44 millions de francs en 2000) ont servi pour l'essentiel à des actions en faveur de la famille : 82,8 millions de francs dont 63 millions de francs pour les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, 16,8 millions pour l'information et le conseil conjugal et 3 millions pour la médiation familiale. Ils bénéficient d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs permettant notamment d'intensifier, dans les départements, l'action des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

*b) Les dépenses en faveur des personnes âgées et handicapées*

L'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées (articles 30 et 50 du chapitre 46-31) bénéficiera en 2001 de 345,7 millions de francs de crédits, soit une hausse de 179 millions de francs (plus du double des crédits 2000). Cet effort particulièrement important vise :

- à financer la généralisation pour 70 millions de francs de la coordination gérontologique assurée par les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ; ils sont destinés aux personnes âgées menacées de perdre leur autonomie et à leur famille ; il s'agit de créer 1.000 sites en 2005 permettant de coordonner les interventions et de concevoir un plan d'aide en fonction des besoins réels des personnes ;
- à financer pour 67 millions de francs l'augmentation du nombre des auxiliaires de vie des personnes handicapées ; en 1999, il y avait environ 1.861 de postes équivalents temps plein d'auxiliaires de vie, chaque poste étant subventionné au tiers par l'Etat, qui ont bénéficié à 10.000 personnes. L'objectif est de créer 1.000 postes supplémentaires en 2001 et d'atteindre 5.000 postes en 2003 ;
- à financer pour 40 millions de francs la création de 20 sites dits « d'aide technique » pour personnes handicapées ; il s'agit d'un dispositif de compensation fonctionnelle pour les handicapés facilitant leur accès aux aides techniques et aux adaptations au logement ;
- à étendre pour 2 millions de francs le dispositif d'écoute et de signalement contre la maltraitance de personnes âgées.

Un effort très important est donc réalisé sur ce chapitre en 2001.

Les crédits non déconcentrés de l'article 30 (21,7 millions de francs en 2001) servent surtout à financer le Centre national d'études et de recherche sur les handicaps et les inadaptations (9,8 millions de francs), le réseau de veille contre la maltraitance des personnes âgées et les associations nationales.

Les crédits déconcentrés de l'article 50 s'élèveront à 324 millions de francs. Pour les handicapés, ces crédits servent à subventionner les organismes gestionnaires des auxiliaires de vie et les centres d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptés. Les services d'auxiliaires de vie, qui favorisent l'intégration des personnes handicapées en milieu ordinaire, vont ainsi être développés à partir de 2001, afin de couvrir des besoins non encore satisfaits. Au total, il est prévu que l'Etat contribue au financement de 3.200 emplois supplémentaires d'auxiliaires de vie, en équivalent temps plein. La dotation affectée au financement de services d'auxiliaires de vie passera ainsi de 117,9 millions de francs en 2000 à 184,9 millions de francs en 2001. Pour les

Centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptées (CREAI), en 2001, 11,1 millions de francs ont été délégués aux DRASS afin de participer au financement de leur fonctionnement. Enfin, dans le cadre du plan triennal (2001-2003) en faveur des enfants, adolescents et adultes handicapés, la mobilisation de 185 millions de francs sur 3 ans permettra la généralisation, à échéance 2003, des sites pour la vie autonome, expérimentés dans 4 départements depuis 1997, étendus à 15 en 2000. En 2001, 40 millions de francs seront affectés à la constitution progressive d'un dispositif national de compensation fonctionnelle pour les personnes handicapées, facilitant leur accès aux diverses aides techniques et aux adaptations de logement.

Pour les personnes âgées, il s'agit surtout de financer les comités des retraités et des personnes âgées qui constituent des lieux de dialogue, d'information et de réflexion. (CODERPA et CORERPA). Cependant, il semblerait que ces derniers bénéficient surtout de crédits apportés en gestion ce qui rend délicate l'appréciation des moyens dont ils disposeront effectivement en 2001. Le ministère le reconnaît dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial : « *en 2001, le financement de ces structures nécessitera de disposer d'un crédit identique à celui de l'année 2000. Toutefois, ne sont inscrits dans le projet de loi de finances initial 2001 que 3 millions de francs au titre des CODERPA et des CORERPA. Il conviendra donc d'abonder la ligne en cours de gestion.* »

*c) Les centres d'aide par le travail*

Les crédits alloués aux centres d'aide par le travail (CAT) par l'article 40 du chapitre 46-31 « développement social » s'élèveront à 6,68 milliards de francs en hausse de 203,7 millions de francs (+ 3,1 %). Cela permettra de financer la création de 1.500 places pour 98 millions de francs. 105 millions de francs supplémentaires sont la conséquence de la hausse du taux directeur.

Le nombre de places en CAT sera ainsi passé de 72.200 en 1990 à 93.800 en 1999. Le taux d'équipement s'élevait en 1999 à 2,88 pour mille habitants, mais des disparités fortes persistent entre départements : le taux varie ainsi de 5,97 dans l'Aude à 1,4 à Paris. Les crédits quant à eux marquent une progression constante.

**Evolution des crédits des CAT**

*(en millions de francs)*

	<b>LFI</b>	<b>dont dotation pour création de places</b>	<b>Evolution</b>
<b>1997</b>	5.844,8	135	+ 4,55 %
<b>1998</b>	6.039,5	135	+ 3,33 %
<b>1999</b>	6.263,5	131	+ 3,71 %
<b>2000</b>	6.476,9	131	+ 3,41 %
<b>2001</b>	6.680	98,25	+ 3,14 %

Par ailleurs, les CAT traversent une crise sociale liée à deux problèmes : la réduction du temps de travail et la convention collective. En effet, la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail s'applique, selon le droit commun, à l'ensemble des salariés de droit privé. Ainsi, l'accord relatif à la réduction du temps de travail pour la convention collective de 1966, qui concerne majoritairement les personnels encadrants des CAT, a été agréé et les accords d'établissement sont en cours d'instruction. En revanche, du fait de leur statut spécifique, les travailleurs handicapés de CAT n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les « 35 heures ». Cependant, la circulaire interministérielle du 8 décembre 1978 relative aux centres d'aide par le travail aligne la durée du travail en CAT sur la durée légale du travail, c'est-à-dire 40 heures, puis 39 heures décomposées en 35 heures d'activité liée à la production et 4 heures d'activité de soutien. Ce parallélisme conduit à considérer que la réduction du temps de travail doit aussi être appliquée aux travailleurs handicapés par référence à la nouvelle durée légale de travail, ce qui conduit à plusieurs modalités d'organisation dont l'expertise est assurée dans le cadre de la procédure d'agrément des accords. Après concertation des partenaires du secteur, la plus grande souplesse est recommandée dans la mise en œuvre des modalités pratiques d'application de la réduction du temps de travail, afin de prendre en compte le contexte local et les spécificités des personnes accueillies dans les CAT. L'objectif est de concilier l'intérêt pour les travailleurs handicapés de bénéficier des 35 heures et la nécessité de préserver la vocation médico-sociale du CAT, par les heures de soutien et la qualité de la prise en charge des personnes accueillies. Dans cet esprit, trois possibilités d'organisation de la durée hebdomadaire de travail sont proposées aux directeurs de CAT, à savoir : 31 heures de travail effectif et 8 heures de soutien médico-social ; 31 heures de travail effectif, 4 heures de soutien professionnel et 4 heures de soutien médico-social ; 31 heures de travail incluant un soutien professionnel et 4 heures de soutien médico-social.

**Votre rapporteur spécial espère que les crédits supplémentaires dégagés chaque année seront utilisés pour rattraper ces écarts géographiques et que les problèmes sociaux des CAT trouveront rapidement une solution satisfaisante pour chacun.**

*d) Les actions en faveur des rapatriés*

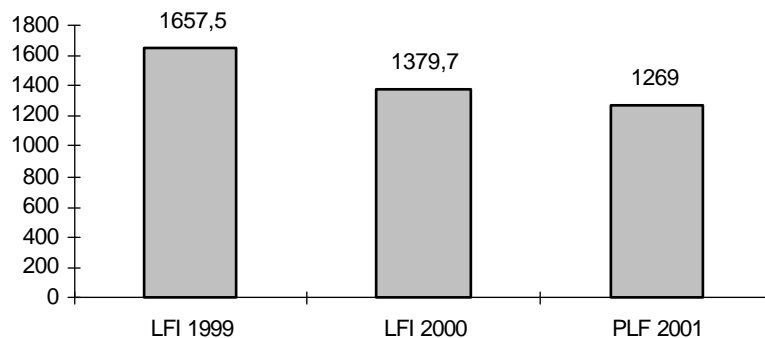
Le budget de la santé et la solidarité intègre depuis 1998 les crédits consacrés aux prestations sociales et aux actions culturelles en faveur des rapatriés, qui constituent les articles 61 et 62 du chapitre 46-31 «développement social».

La dotation de ces articles est respectivement de 14 et 74 millions de francs, en baisse de 12 millions de francs (- 12 %) après une baisse de 35 millions de francs en 2000 (- 25 %). Ils sont destinés au financement du plan d'actions en faveur des anciens membres des formations supplétives, résultant de la loi n° 94-

488 du 11 juin 1994 (les harkis), ainsi que des aides exceptionnelles de l'Etat aux rapatriés réinstallés. L'article 54 rattaché propose la prolongation pour deux ans des aides spécifiques au logement des harkis (voir *infra*).

Parallèlement, l'ensemble des crédits du budget de l'Etat en faveur des rapatriés continuera à décroître en 2001 pour atteindre 1,27 milliard de francs en baisse de 8 % par rapport à 2000. Cette diminution de 110 millions de francs des crédits s'explique par : une économie de 60 millions de francs sur la contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés, une économie de 59 millions de francs sur les garanties de retraite des anciens agents des services publics, une économie de 10 millions de francs sur les garanties de retraites accordées aux anciens agents des établissements publics et sociétés concessionnaires, et une économie de 12 millions de francs sur les crédits de la santé et de la solidarité ; en sens inverse une augmentation de 40 millions de francs de l'article consacré à l'indemnisation des rapatriés.

#### Evolution des crédits aux rapatriés



S'agissant de la nomenclature budgétaire, il faut noter deux mouvements qui pourraient sembler contradictoires s'ils ne venaient pas de deux auteurs différents. En effet, dans le bleu, le chapitre 57-05 spécifique pour la « préservation du patrimoine culturel des Français rapatriés d'outre-mer - équipement et matériel » destiné à recevoir la dotation du futur Mémorial de la France d'outre-mer a été déplacé et est devenu un simple article spécifique pour accueillir ces crédits d'équipement, avec la même dénomination que l'ancien chapitre, l'article 90 du chapitre 57-93. Cet article n'est pas doté en raison des retards, pour ne pas dire incertitudes, pesant sur le Mémorial. Or, dans le même temps, l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du gouvernement, un amendement prévoyant la création d'un nouveau chapitre 46-32 « Actions en faveur des rapatriés » doté des 88 millions de francs inscrits à ces deux articles, isolant ainsi dans la nomenclature du budget de la santé et de la solidarité les

actions en faveur des rapatriés. On se retrouve ainsi avec la suppression d'un chapitre spécifique et la création d'un autre pour autre chose, avec d'un côté le souci de réduire la nomenclature et rassembler les dépenses par nature et de l'autre celui de multiplier les rubriques et sous-rubriques, élevant le chapitre budgétaire au rang d'affirmation d'une priorité même si ses crédits diminuent. Il peut aussi paraître étonnant que les auteurs de l'amendement de l'Assemblée nationale n'aient pas rétabli l'ancien chapitre 57-05.

**Or votre rapporteur spécial rappelle que ce n'est pas en bousculant ainsi à la marge la nomenclature budgétaire que l'on parviendra à avoir une vue globale de l'effort consenti par la France en faveur des rapatriés puisque les crédits inscrits à ce nouveau chapitre ne représentent que 7 % de ces sommes.**

**Récapitulatif des crédits ouverts en LFI 1999 et 2000 et en PLF 2001 pour les rapatriés**

(en millions de francs)

Chapitres budgétaires	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
<b>I. Economie, finances et industrie : I. charges communes</b>	<b>412,02</b>	<b>221,6</b>	<b>199</b>
14-01 Art. 90 § 16 : Garanties diverses	4	6	4
46-91 : Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'Etat	408,02	215,6	195
Art.10 : Moratoire des dettes	80	0	2
Art. 20 : Indemnisation	0	0	40
Art. 30: Financement des prêts de reclassement	2	1	0
Art. 40: Contribution de l'Etat à l'amélioration es retraites des rapatriés	274	164,00	105,9
Art. 50 : Versements de l'Etat à la CNRACL (Algérie, Maroc et Tunisie)	0,23	0,23	0,1
Art. 60 : Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	51,79	50,37	49
<b>II. Economie, finances et industrie II. -Services financiers</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>24</b>
36-91 : Art. 20 - Subvention à l'ANIFOM	25	24	24
<b>III. Emploi et solidarité. II Santé et solidarité</b>	<b>135</b>	<b>100</b>	<b>88</b>
46-03 : Action sociale en faveur des rapatriés	135	100	88
57-05 : Subvention pour la réservation du patrimoine (CP)	0	0	0
57-05 : Subvention pour la réservation du patrimoine (AP)	0	0	0
<b>IV. Anciens combattants et Victimes de Guerre</b>	<b>56,2</b>	<b>56,2</b>	<b>56,2</b>
46-20 : Indemnités des victimes civiles d'Algérie	30,6	30,6	30,6
46-24 : Sécurité sociale des pensionnés de guerre	10	10	10
46-27 : Soins médicaux gratuits	15,6	15,6	15,6
<b>V. Affaires étrangères</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>
46-94 : Art.60 - Garanties de retraite des agents publics du Maroc et Tunisie	0,04	0,04	0,04
<b>VI. Equipement, transports et Logement. III/ Transport</b>	<b>748,1</b>	<b>712,37</b>	<b>653</b>
47-42 : Art. 10 - Garanties de retraite des anciens agents SNCF d'Algérie et outre-mer	748,1	712,37	653
<b>VII. Economie, finances et industrie. III. Industrie</b>	<b>177,12</b>	<b>156,76</b>	<b>151,38</b>
46-93 : Garanties de retraite des anciens agents EDF GDF d'AFN	177,12	157,76	151,38
<b>VII. Agriculture et pêche</b>	<b>104</b>	<b>103</b>	<b>97,5</b>
35-92 : Art. 10 : Forêt : travaux d'entretien, anciens harkis	60	60	56
46-32 : Art.40 : Subvention caisse des cadres d'exploitations agricoles rapatriés	44	43	41,5
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>1.657,48</b>	<b>1.373,97</b>	<b>1.269,12</b>

(1) en LFI 1999 ce chapitre comprenait 5 chapitres différents sur le budget des charges communes : 44-96, 46-91, 46-97, 47-91, 47-92.



e) *L'économie solidaire*

Elevée au rang de secrétariat d'Etat, l'économie solidaire bénéficie en 2001 de 42,5 millions de francs supplémentaires soit un triplement de ses moyens d'intervention, répartis au chapitre 46-31 entre dépenses non déconcentrées de l'article 71 (19 millions de francs) et dépenses déconcentrées de l'article 72 (37 millions de francs). Il s'agit<sup>1</sup> de « *poursuivre le financement de l'appel à projet* » et de « *diversifier les actions en direction de l'économie sociale et solidaire* ».

La délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES) a ainsi pour mission de favoriser le développement des coopératives, des mutuelles et des associations et de promouvoir l'innovation sociale. La DIES s'efforce de favoriser l'intégration des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire dans l'environnement économique général dans le respect de leurs spécificités et de soutenir les actions conduites par les organisations de l'économie sociale et solidaire, notamment les associations, en faveur de la cohésion et du développement social, de l'essor d'activités nouvelles productrices d'emploi et d'innovation.

En 1999, la DIES a disposé de 8,5 millions de francs, dont 7 millions de crédits non déconcentrés ayant servi à la préparation et l'organisation des Assises nationales de la vie associative des 20 et 21 février 1999, au soutien des réseaux de l'économie sociale (réseaux nationaux directement engagés dans la lutte contre l'exclusion et pour la création d'emploi et fédérations coopératives, en particulier dans les secteurs économiques fragiles), au soutien à l'innovation sociale (en priorité les projets favorisant la création d'emplois ou servant de support à des activités d'insertion) et à l'exécution des engagements pris dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et cinq régions.

En 2000, la délégation a disposé de 13,5 millions de francs dont 8,5 millions pour des actions non déconcentrées. S'y sont ajoutés 33 millions de francs suite à la création du secrétariat d'Etat à l'économie sociale. Les crédits inscrits en loi de finances initiale ont été affectés en priorité à la poursuite des actions engagées en 1999. Par ailleurs, dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat-Régions pour la période 2000-2006, le nombre de régions bénéficiaires a plus que doublé (11 régions contre 5) et le montant des crédits (part de l'Etat) a quadruplé (40 millions de francs). Les crédits alloués en loi de finances rectificative ont été affectés à un appel à projets « *Dynamiques solidaires* » visant à soutenir les actions de développement de pratiques solidaires (solidarité entre générations, solidarités entre activités, entre les territoires avec les générations futures...), et à consolider les partenariats sur le plan institutionnel et financier.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Les crédits 2001 devraient servir pour 30 millions de francs à cet appel à projets, le reste allant au renforcement des structures locales et aux têtes de réseaux.

**Votre rapporteur spécial ne peut qu'être dérouté devant la facilité avec laquelle le nouveau titulaire de ce portefeuille ministériel a pu se doter de moyens : il disposera ainsi de 56 millions de francs de moyens d'intervention auxquels s'ajouteront (voir *infra*) les 18 millions de francs de fonctionnements inscrits au titre III. Il suivra ainsi avec beaucoup d'attention l'utilisation qu'en fera le secrétariat d'Etat à l'économie solidaire.**

## 6. Les prestations obligatoires de développement social

### a) L'allocation aux adultes handicapés

La contribution de l'Etat au financement de l'AAH, inscrite à l'article 10 du chapitre 46-33 « prestations sociales en faveur du développement social », s'accroît de 990 millions de francs en 2001 (+ 3,9 %), pour atteindre 26,54 milliards de francs. La hausse est due en partie à la revalorisation de la prestation (+ 0,9 %), en partie à la croissance du nombre des allocataires.

Il convient cependant de lire avec prudence cette évolution, d'une part en raison de l'abondement à hauteur de 850 millions de cet article en gestion, dont 450 millions de francs pour faire face à une insuffisance de moyens (le solde servant à rembourser les dettes de l'Etat), d'autre part en raison de l'hypothèse fort peu réaliste d'un maintien à 0,9 % de l'augmentation de la prestation en 2001, alors que la base mensuelle des allocations familiales progressera de 1,8 %. Pour toutes ces raisons, il est fort probable qu'en gestion cet article verra sa dotation augmenter. C'est d'ailleurs l'opinion du ministère qui, dans sa réponse aux questions posées par votre rapporteur spécial, indique : « *il s'agit d'un crédit qui peut, en tant que de besoin, être adapté aux dépenses réellement constatées* ».

Evolution du nombre de bénéficiaires  
et des crédits affectés à l'AAH

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Bénéficiaires	539.000	552.000	563.000	583.000	597.000	617.000	630.000	649.000	668.000	694.000	715.000*	736.000
Crédits (en milliards de francs)	15	15,9	16,6	17,9	18,7	20	21,5	22,4	23,9	24,8	26,4	26,6**

\* Hypothèse + 3 % l'an.

\*\* LFI

L'évolution constatée s'explique par la hausse continue du montant de la prestation (2.893,33 F au 1<sup>er</sup> janvier 1990, 3.575,83 F au 1<sup>er</sup> janvier 2000), de la création, à partir du 1<sup>er</sup> février 1993, de l'aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des personnes adultes handicapées, transformée en complément d'AAH en 1994 (572 F au 1<sup>er</sup> janvier 2000) et par l'accroissement du nombre des bénéficiaires. Ce dernier facteur résulte de plusieurs phénomènes. La

montée en charge du dispositif a permis une meilleure connaissance de l'accès aux droits, grâce aux informations données par les CAF et les COTOREP. Surtout, l'examen des relevés statistiques du régime général fait apparaître une forte inertie dans la structure des bénéficiaires : près de la moitié des allocataires ont moins de quarante ans. De cet âge peu élevé découle une certaine permanence dans le bénéfice de la prestation. De plus, environ 60 % des allocataires perçoivent une AAH à taux plein, ce qui montre l'absence propre de ressources des intéressés. Ceci peut notamment s'expliquer par la dégradation de la situation économique, le chômage touchant particulièrement les personnes handicapées, déjà fragilisées dans leur vie quotidienne par le handicap. Or, la situation de chômage donne lieu en application de la réglementation, à des abattements ou à la neutralisation des ressources, ce qui permet de faire rentrer de nouvelles personnes dans le champ de la prestation ou de leur donner une différentielle d'AAH qui se rapproche davantage du taux plein. La situation du marché de l'emploi a pu également expliquer en partie que l'instauration du RMI en 1988 n'a pas eu pour effet le basculement de certains bénéficiaires de l'AAH dans le champ du RMI. Dans un tel contexte, selon l'administration<sup>1</sup>, « *la phase d'instruction du RMI a pu, à l'inverse, être un facteur déclenchant de l'orientation vers la COTOREP et donc de l'attribution de l'AAH, notamment au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (personnes atteintes d'un handicap au moins égal à 50 % et dans l'impossibilité, reconnue par la COTOREP, de se procurer un emploi)* ».

Qu'en sera-t-il en 2001 ? Il est vraisemblable que durant encore quinze à vingt ans on assistera à une progression du nombre de bénéficiaires en raison des effets d'âge décrits plus haut. En revanche, il faut espérer, comme l'administration, que « *l'amélioration continu du marché du travail devrait à terme avoir un impact sur le comportement des médecins instructeurs des COTOREP, et devrait à terme favoriser à nouveau l'insertion professionnelle des personnes handicapées* ».

L'autre sujet d'inquiétude de votre rapporteur spécial, en dehors du dynamisme du coût de la prestation, porte sur les COTOREP. On peut en estimer le coût annuel de fonctionnement, pour 1999, à 270 millions de francs, dont 229 millions de francs pour les dépenses de personnel et 41 millions de francs pour les autres dépenses. L'amélioration du fonctionnement des COTOREP est heureusement devenue une priorité gouvernementale qui s'est traduite par un financement de 29 millions de francs de mesures nouvelles en 2000, prolongé en 2001 de 13 millions de francs dont seule une partie relève du budget de la solidarité (le solde figurant à celui de l'emploi). En 2000, il s'agissait de revaloriser le taux horaire de la vacation médicale et d'augmenter le volume du nombre de vacations médicales (14 millions de francs), de créer 10 postes de secrétaires administratifs (2 millions de francs) et 10 postes de médecins coordonnateurs (3 millions de francs), d'améliorer l'accueil des sourds (un million de francs), de

---

<sup>1</sup> Réponse aux questions posées par votre rapporteur spécial.

financer des vacances de psychologues (5,5 millions de francs), de développer la gestion électronique des dossiers (2,5 millions de francs) et de financer des plans départementaux d'intégration des personnes handicapées (2 millions de francs) En 2001, 6,15 millions de francs iront revaloriser le taux horaire de la vacation médicale, 2,8 millions de francs serviront à la création de 10 postes de médecins coordonnateurs et 4 millions de francs aideront à mettre en place la gestion électronique de documents.

Il n'en reste pas moins que la situation des COTOREP est largement en deçà des moyens nécessaires à ces institutions qui pourtant ouvrent les droits à des prestations au montant particulièrement important et dynamique. Votre rapporteur spécial s'étonne ainsi que le personnel des COTOREP reste en dessous de ce qu'il était il y a dix ans (1.043 emplois administratifs en 1999 contre 1.043 en 1991; 184 médecins contre 210 il y a dix ans) aboutissant à une moyenne d'environ 10 personnes par département et moins de 2 médecins, alors que le nombre de dossiers a augmenté ! Les crédits de vacation ne suffisent pas à combler les besoins.

La Cour des comptes, qui avait établi un rapport particulier à ce sujet novembre 1993 a réexaminé la question en 2000. Elle a salué l'effort réalisé depuis deux ans mais n'a pas manqué d'indiquer<sup>1</sup> : *« pour autant, l'effort nécessaire pour rendre ces institutions pleinement efficaces est loin d'avoir été mené à son terme. Les effectifs du personnel administratif demeurent presque partout insuffisants. Aucun statut des collaborateurs médicaux n'a été défini et le faible niveau de leur rémunération par vacations rend difficile leur recrutement ; les autres techniciens, dont les effectifs et la qualification sont mal connus, ne sont pas suffisamment nombreux. L'application informatique actuellement en service exige une modernisation urgente. Sur le plan de l'organisation et des procédures, l'unité nécessaire du secrétariat des deux sections des commissions n'est pas partout assurée, de même que la coordination des équipes techniques. Les procédures d'instruction et de décision, dont l'hétérogénéité suivant les départements altère l'égalité des usagers visent davantage à accélérer le traitement des demandes qu'à garantir la qualité des décisions, sans pour autant permettre que celles-ci soient rendues dans des délais satisfaisants. Enfin, [l'] administration ne dispose pas des informations nécessaires pour assurer efficacement la direction et l'animation de ce dispositif, en particulier la connaissance précise des moyens qui lui sont affectés et son coût par département. »*

**Votre rapporteur spécial ne peut que faire siennes les conclusions de la Cour des compte, remarquant que la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale était arrivée à des résultats très similaires. Il espère que les efforts seront amplifiés et poursuivis et y voit la meilleure manière de**

---

<sup>1</sup> Référé n° 9043 / 25829 du 13 juin 2000 du Premier président de la Cour des comptes à la ministre de l'emploi et de la solidarité.

**remédier aux inconvénients bien connus d'un dispositif générateur d'inégalités lourdes entre départements et au coût de plus en plus important.**

*b) Le Fonds spécial d'invalidité*

La dotation du Fonds spécial d'invalidité inscrite à l'article 60 du chapitre 46-33 reste identique à celle de 2000 et 1999 à 1,592 milliard de francs. Elle sert à financer une allocation supplémentaire à caractère différentiel, pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité au titre d'une incapacité permanente ayant réduit des deux tiers au moins leur capacité, lorsque cette pension est inférieure à un plafond de ressources, fixé à 2.078,33 francs par mois pour une personne seule.

*c) La tutelle et la curatelle d'Etat*

Le nombre des décisions judiciaires confiant à l'Etat des mesures de tutelle et curatelle, en application de l'article 433 du code civil, est toujours en accroissement rapide. En conséquence, la dotation correspondante de l'article 20 du chapitre 46-33 est portée à 680 millions de francs contre 600 millions de francs en 2000, soit une hausse de 13,3 % qui fait suite à des hausses de 5 % en 2000, 11 % en 1999 et 18,3 % en 1998.

**Tutelle et curatelle**

La loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs a institué trois régimes de protection des majeurs : la sauvegarde de justice, régime de protection provisoire, destiné à prendre en urgence les mesures de sûreté indispensables ; la tutelle, système de représentation dans lequel le majeur est frappé d'incapacité totale pour agir tant sur le plan patrimonial que dans le domaine de la vie civile ; la curatelle, régime plus simple de protection, où le juge des tutelles peut limiter l'incapacité à certains actes et autoriser le majeur à en accomplir d'autres. Deux systèmes de tutelle coexistent dans notre droit : la tutelle familiale qui fait reposer la charge tutélaire sur la famille, parents, enfants, collatéraux ; la tutelle publique qui consiste à confier à un organisme public ou privé la charge de la tutelle, sous le contrôle de l'Etat. La tutelle d'Etat, la curatelle d'Etat ou la tutelle en gérance appartiennent à cette catégorie.

La tutelle et la curatelle d'Etat n'interviennent que subsidiairement à la tutelle familiale. L'article 433 du code civil prévoit que : « *Si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère à l'Etat s'il s'agit d'un majeur (...)* ». L'exercice de la tutelle ou de la curatelle est confié par le juge des tutelles à des personnes physiques ou des personnes morales qualifiées, inscrites sur une liste établie par le procureur de la République, après avis du préfet. Le prélèvement sur les ressources du majeur protégé, prévu à l'article 12 du décret du 6 novembre 1974, vient en déduction de la rémunération allouée par l'Etat.

*Source : Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Le nombre des personnes placées dans ce régime et les frais générés par lui ne cessent de croître. Ainsi, alors qu'il y avait en 1997 87.500 personnes en tutelle et curatelle d'Etat pour un coût de 455,1 millions de francs, elles étaient 111.200 en 1999 pour 588,1 millions de francs. En 2000, les dépenses étaient prévues à 600 millions de francs mais le second collectif budgétaire de 2000

devrait augmenter de 70 millions ces crédits. Cela nuance la hausse des crédits de 80 millions de francs pour 2001 et laisse à penser que, là aussi, le collectif budgétaire de 2001 viendra abonder l'article 20 du chapitre 46-33. D'ores et déjà les crédits proposés pour 2001 seront deux fois plus élevés que ceux de 1995.

**Votre rapporteur spécial estime que ce mécanisme coûteux doit être revu. Si la hausse du nombre de personnes placées sous le régime de la tutelle et de la curatelle d'Etat est liée à la progression de la durée de vie, il faudra aborder la question de sa prise en charge dans le cadre du projet de loi à venir sur la prestation spécifique dépendance. En tout état de cause, il sera difficile de maintenir des années un système qui voit les dépenses budgétaires croître à un tel rythme.**

*d) Les prestations diverses*

Les autres prestations représentent 425,5 millions de francs, toutes stables par rapport à 2000. Les crédits sont répartis en trois articles du chapitre 46-33.

350 millions de francs servent à l'aide sociale de l'Etat (article 50), c'est à dire couvrent les dépenses d'hébergement et d'allocations des personnes âgées et handicapées sans domicile fixe ainsi que les aides aux familles et les remboursements d'aides à l'enfance aux départements. Il semblerait que cet article fasse encore l'objet d'importants retards de paiement, de l'ordre du cinquième de la dotation annuelle. 68 millions de francs vont aux allocations et prestations diverses (article 30) comme le versement de l'allocation différentielle et de l'allocation simple d'aide sociale à domicile, et aux subventions à des organismes oeuvrant pour la prévention de la prostitution. Enfin, 7,5 millions de francs couvrent les dépenses d'allocations supplémentaires en faveur des ressortissants de l'aide sociale (article 40).

## **7. Les subventions à divers régimes de protection sociale**

Les crédits consacrés à la protection sociale outre-mer (articles 50, 60 et 70 du chapitre 47-23) augmentent de 5,6 millions de francs (après une baisse en 2000 de 14,6 millions de francs) pour s'établir à un montant total de 248,5 millions de francs (+ 2,3 %). L'essentiel de ces crédits et la totalité de leur augmentation sont destinés à la Polynésie française et à Wallis et Futuna (212,6 millions de francs, dont 5 millions supplémentaires pour financer la lutte contre la précarité des logements en Polynésie et 1,5 million supplémentaires pour l'aide aux personnes âgées à Wallis et Futuna), le solde étant partagé entre Saint-Pierre-et-Miquelon (5,9 millions de francs en baisse de 900.000 francs) et Mayotte (30 millions de francs).

Les dépenses engagées à Saint-Pierre-et-Miquelon (article 50) servent à la prise en charge du régime d'assurance vieillesse local créé en 1987 qui bénéficiait à 275 personnes en 2000 pour une dépense de 5.850.000 francs. En 2001 le montant demandé intègre une hypothèse de revalorisation de l'allocation supplémentaire de 1,2% (soit un montant annuel maximum de 25.580 francs). Le montant moyen effectivement servi est inférieur à ce maximum, l'allocation supplémentaire étant une prestation différentielle sous plafond de ressources.

S'agissant de Mayotte (article 60), la participation financière du ministère de la santé et de la solidarité était prévue à 15 millions de francs en 1995, portés à 30 millions de francs ensuite et à 40 millions de francs en 2000. Pour 2001, le ministère indique<sup>1</sup> qu' « *il est prévu d'inscrire 30 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale et 10 millions de francs supplémentaires en collectif budgétaire* ». **Votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner de cette rapidité à boucler le futur collectif budgétaire 2001 et s'interroger, par endroits, sur la réalité du budget qu'il rapporte.**

Pour la Polynésie française (partie de l'article 70), l'Etat participe aux dépenses du régime de solidarité territorial. La convention du 24 novembre 1999, pour les années 1999 à 2003, relative aux actions de solidarité et de santé publique en Polynésie française, prévoit le versement par le ministère de l'emploi et de la solidarité d'une dotation annuelle de 195 millions de francs à ce titre, somme à laquelle se sont ajoutés 5 millions de francs pour la lutte contre la précarité en matière de logement. La dotation 2001 intègre ces crédits dès la loi de finances initiale, montrant ainsi que ce qui est possible en Polynésie l'est beaucoup moins à Mayotte...

En Nouvelle-Calédonie, l'Etat verse 2,5 millions de francs pour prolonger d'une année supplémentaire les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie (partie de l'article 70). Enfin, l'Etat finance pour 180.000 francs une convention de gestion des tutelles et des curatelles d'Etat.

A Wallis et Futuna (solde de l'article 70), les crédits permettaient jusqu'en juin 2000 de verser une allocation d'aide sociale aux personnes âgées sans ressources, une allocation d'aide sociale à l'enfance et une aide de l'Etat pour le financement d'actions en faveur des personnes handicapées. Le contrat de développement 2000-2004 signé en juin 2000 intègre les actions en faveur des personnes âgées (5,3 millions de francs par an augmentés de 1,49 million en 2001 pour augmenter de 30 % cette aide), des personnes handicapées (900.000 francs par an) et de l'enfance (2,2 millions de francs par an).

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'attention portée à l'outre-mer et souhaite insister sur la situation particulièrement délicate de Mayotte**

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

**et des îles Wallis et Futuna qui requiert un effort très important pour remédier à la situation difficile du système de protection sociale de ces territoires. Il ne lui semble ainsi pas normal que l'Etat ait encore des dettes importantes au titre de ces interventions et espère que le montant des sommes en jeu permettra de trouver rapidement une solution.**

## **8. Les subventions d'équipement social**

Les subventions d'équipement social (articles 10, 20, 30, 50 et 60 du chapitre 66-20) augmentent de 118,85 millions (+ 58,5 %) en autorisations de programme (AP), pour atteindre 322 millions de francs, mais diminuent de 108,4 millions de francs (- 41 %) en crédits de paiement (CP), pour s'établir à 156,2 millions de francs.

Plus de la moitié de ces sommes sont consacrées à la transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées, soit 170 millions de francs en autorisations de programme (132,7 millions en 2000) et de 100 millions de francs en crédits de paiement (207 millions en 2000).



**Evolution des subventions d'équipement social (66-20)**

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Etablissements pour enfants et adultes handicapés (article 10)	13,7	22,5	70	16,5	+ 410 %	- 26,7 %
Autres équipements sociaux (article 20)	21,4	6,4	70	19	+ 230 %	+ 200 %
Transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées (article 30)	132,75	207	170	100,05	+ 28 %	- 51,7 %
Centres de formation des personnels sociaux (article 50)	20,3	10,3	12	8,4	- 41 %	- 18,5 %
Etablissements nationaux pour jeunes sourds et jeunes aveugles (article 60)	15	18,4	-	12,3	- 100 %	- 33 %
<b>Total</b>	<b>230,15</b>	<b>264,6</b>	<b>322</b>	<b>156,2</b>	<b>+ 58,5 %</b>	<b>- 41 %</b>

Faute encore de résultats d'une étude en cours, il est difficile de connaître précisément les capacités d'accueil des personnes âgées. Fin 1996, elles étaient de 565.989 places : 98 630 places dans la section hospice - maison de retraite des hôpitaux publics ; 116. 202 places en maisons de retraite publiques ; 191.921 places en maisons de retraite privées ; 155.703 places en foyers-logements ; 3.533 places dans d'autres structures (résidences d'hébergement temporaire etc..). En cure médicale, 136.773 places étaient installées au 31 décembre 1996. Leur nombre devrait avoisiner les 166.000 places fin 2000.

S'agissant de l'humanisation des hospices, le déblocage de 451 millions de francs d'autorisations de programme en mars 2000 au titre de l'exercice budgétaire 1999 a permis de solder les opérations inscrites dans le XI<sup>e</sup> plan au titre de l'humanisation des hospices, qui aura vu l'Etat participer pour 1,8 milliard de francs, les départements pour 1,44 milliard de francs et les régions pour 592,8 millions de francs. 15.531 lits auront été humanisés.

Dans le cadre du XII<sup>e</sup> plan (2000-2006), il a été prévu l'inscription de crédits importants pour poursuivre le programme d'humanisation des hospices (640,7 millions de francs pour la part Etat), auquel s'ajoute un programme de mise aux normes de sécurité des maisons de retraite (700 millions de francs).

L'examen de la consommation des crédits en 2000 fait apparaître une sous-utilisation puisque, au 4 octobre 2000, le tiers seulement des sommes disponibles pour 2000 étaient ordonnancées, laissant donc plus de 400 millions de francs de crédits de paiement inutilisés.

**Votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner devant l'absence de statistiques à jour alors qu'un programme d'une ampleur de 1,34 milliard de francs est lancé, devant la sous-consommation patente de crédits et devant le décalage entre les grandes ambitions proclamées et la réalité inscrite au « bleu » budgétaire : il ne se laisse ainsi pas abuser par la hausse de 58 % des AP pour ne retenir que l'inquiétante diminution de 41 % des CP qui contraste avec les projets annoncés et lui font douter de leur réalité.**

## ***B. L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS : 47 MILLIARDS DE FRANCS***

Les crédits consacrés aux politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion s'élèvent pour 2001 à 47 milliards de francs contre 44,75 milliards de francs en 2000, en augmentation de 5 %. Ils représentent 49,6 % du budget de la santé et de la solidarité contre 49,3 % en 2000. La hausse s'explique par la progression des crédits en faveur des *minima* sociaux (950 millions pour le revenu minimum d'insertion (RMI), 330 millions pour l'allocation de parent isolé (API)), la baisse des crédits en faveur de la couverture maladie universelle (CMU) et de l'aide médicale (545 millions) et le transfert à l'Etat de la subvention au FASTIF (1,12 milliard de francs).

Cependant, ces variations sont sujettes à caution eu égard aux ajustements apportés aux crédits en cours de gestion : en 2001, ils auront porté sur 1,7 milliard de francs correspondant à une annulation identique sur les sommes prévues pour la CMU.

### **1. Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration**

#### *a) Les crédits de lutte contre l'exclusion*

Les crédits consacrés à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion inscrits aux articles 10 et 20 du chapitre 46-81 « action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration » augmentent de 18 % après une hausse de 20 % en 2000, pour s'établir à 1,342 milliard de francs.

Cette forte progression s'inscrit dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions et s'explique par une hausse de 108 millions de francs des crédits affectés à l'hébergement d'urgence en Ile-de-France, de 47,5 millions de francs de ceux des résidences sociales, de 30 millions de francs des fonds « solidarité eau » et de 30 millions de francs de la dotation au FONJEP (foyers de jeunes travailleurs, centres sociaux, animation locale, emplois locaux d'insertion).

Les crédits de lutte contre l'exclusion servent ainsi à financer des conventions d'objectifs conclues avec des réseaux caritatifs d'envergure nationale

et avec des têtes de réseau dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, des conventions spécifiques en vue de venir en aide à des populations très précarisées, ou de faire face à des fléaux sociaux de nature très particulière, des programmes expérimentaux d'insertion. Le nombre de postes FONJEP financés par l'Etat s'élève à 1.690. Chaque poste représente pour l'association bénéficiaire une aide de l'État de 45.000 F. La gestion du dispositif est assurée par le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Les postes FONJEP aident les associations à salarier des personnels qualifiés qui exercent principalement des fonctions d'encadrement et jouent un rôle dynamique de développement des actions de terrain menées par les associations. Ces actions concernent la socialisation des personnes et des groupes : éduquer, dynamiser, fournir des loisirs, favoriser l'initiative, la prise de responsabilité, l'engagement citoyen dans la société. Parmi les 1.690 postes, 665 sont affectés à des foyers de jeunes travailleurs et 414 à des centres sociaux.

Les crédits déconcentrés de l'article 20 servaient, hormis un prélèvement en gestion de 14 millions de francs pour abonder les opérations Ville-Vie-Vacances, à financer :

- les réponses apportées à l'urgence sociale : hébergement des personnes sans-abri, lieux d'accueil de jour, équipes mobiles (« SAMU social »), aide alimentaire et secours divers, prise en charge des factures d'énergie impayées, aide à la gestion locative sociale des résidences sociales, fonds « solidarité Eau » ;
- les fonds d'aide aux jeunes ;
- l'appui social individualisé (ASI) et un accompagnement social renforcé au profit des personnes prises en charge par les structures relevant du champ de l'insertion par l'activité économique ;
- diverses actions plus spécifiques telles que l'aide aux gens du voyage, les réseaux solidarité école, etc...

*b) Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale*

Les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) inscrits à l'article 30 du chapitre 46-81 bénéficient d'une progression de 81 millions de francs (soit une hausse de 3,1 % après une hausse équivalente en 2000) pour atteindre 2,64 milliards de francs, afin notamment de créer 500 places supplémentaires (41 millions de francs) et de financer la hausse du taux directeur (40 millions de francs).

Les résultats de l'enquête sociale de la DREES indiquent ces caractéristiques sociologiques des personnes accueillies en CHRS au 1<sup>er</sup> janvier 1998 avant leur admission : 22 % avaient un logement qu'ils 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 (notamment dans le domaine de la santé mentale), 4 % provenaient d'un établissement pénitentiaire ; 25 % étaient salariés, 60 % étaient au chômage ou inactifs ; 39 % des jeunes de moins de 25 ans et 20 % des adultes accueillis étaient sans ressources ; 29 % des personnes hébergées avaient entre 16 et 24 ans, 31 % des personnes hébergées avaient entre 25 et 44 ans, 40 % des personnes hébergées avaient entre 45 et 59 ans ; 70% étaient des adultes isolés sans enfants et 30% avec des enfants.

**Votre rapporteur spécial partage le souci de développer et d'améliorer les CHRS qui jouent un rôle essentiel pour la prise en charge des exclus. Il souhaiterait cependant connaître les objectifs que se fixe, à terme, le gouvernement en la matière, notamment pour la prise en charge des frais de fonctionnement.**

*c) Actions en faveur de l'intégration, des migrants et des réfugiés*

Les crédits pour les actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés s'élèvent à 106,1 millions de francs, en hausse de 34,6% (articles 40 et 50 du chapitre 46-81) qui porte pour 12,5 millions de francs sur les dépenses non déconcentrées (40,8 millions) et pour 14,6 millions sur les dépenses déconcentrées (65,3 millions de francs). Il s'agit de financer les contrats d'agglomération conclus entre l'Etat et les communes pour les programmes locaux d'insertion des immigrés, la lutte contre les discriminations raciales (9,5 millions pour le service d'assistance téléphonique rattaché au groupe d'études sur les discriminations) et l'accompagnement social dans les centres de rétention.

Les allocations d'attente et les aides financières diverses pour les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient de 24 millions de francs supplémentaires, pour atteindre 63 millions de francs (article 70 du chapitre 46-81), soit une hausse très importante de 61,5 % afin de faire face aux besoins.

Enfin, les CHRS pour les réfugiés (article 60 du chapitre 46-81) bénéficient de 87 millions de francs de crédits supplémentaires à 401,2 millions de francs (+ 27,7 %) afin notamment de financer la création de 1.000 places supplémentaires au 1<sup>er</sup> juillet 2001 (28,3 millions de francs), de consolider les 1.000 nouvelles places créées en 2000 (56,6 millions de francs) et de prendre en compte la hausse du taux directeur.

Dans le domaine de la population et des migrations, les prévisions budgétaires initiales des deux exercices 1999 et 2000, se sont trouvées dépassées par les impératifs de prise en charge sociale des personnes déplacées en provenance du Kosovo (près de 8.000 Kosovars accueillis en France à partir d'avril 1999 dont 6.500 furent hébergés en centres ; environ 3.800 faisaient toujours l'objet d'une prise en charge à l'été 2000 : 1.720 en centres d'hébergement et 2.110 en formule d'autonomisation) et d'une très forte hausse

du nombre de demandeurs d'asile : 30.900 en 1999 contre 17.400 en 1996. Ces phénomènes se sont traduits par des mouvements significatifs au cours de la gestion 1999 et de la gestion 2000.

Les crédits de l'article 40 « Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés - dépenses non déconcentrés » du chapitre 46-81, permettent :

- de subventionner des organismes qui interviennent en faveur de l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère (immigrés ou réfugiés), qui contribuent à l'information sur les questions relatives à la population ou qui luttent contre le racisme et les discriminations ;
- de financer des missions spécifiques comme la coordination du réseau national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile confiée à « France terre d'asile », ou l'accompagnement social dans les centres de rétention administrative d'étrangers devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Les crédits déconcentrés inscrits à l'article 50 « Actions en matière de population, d'intégration et de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés - dépenses déconcentrés » contribuent à financer :

- des opérations conduites en coopération avec les collectivités territoriales et visant au développement de politiques locales d'intégration des étrangers. Ces contrats locaux pour l'accueil et l'intégration peuvent être conclus en dehors des sites prioritaires de la politique de la ville et sont pluriannuels ;
- le dispositif d'interventions sanitaires dans les centres de rétention administrative (conventions avec des établissements de santé public ou privé participant au service hospitalier) ;
- des opérations d'accompagnement scolaire dans le cadre du dispositif « réseaux solidarité école », destinées aux élèves du second degré qui ne peuvent trouver dans leur environnement l'appui dont ils ont besoin pour réussir leur parcours scolaire ;
- la réalisation d'actions de formation linguistique et à visée professionnelle pour les réfugiés statutaires ;
- la réalisation d'actions de parrainage et de médiation vers l'emploi ou la qualification professionnelle, notamment en faveur de jeunes ;
- les activités du groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans-abri » et de l'observatoire régional de l'intégration d'Alsace.

Des crédits du FSE sont rattachés par voie de fonds de concours à l'article 50 et contribuent aux actions de formation des réfugiés, de parrainage et de médiation vers l'emploi (7 millions de francs en 2000).

Les crédits déconcentrés de l'article 60 « centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés » financent des centres provisoires d'hébergement préparant l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève (capacité 1.078 places) et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ces centres assurent un hébergement et un accompagnement social aux demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'office français de protection des réfugiés et apatrides ou la commission de recours des réfugiés (5.000 places prévues fin 2000). Ces crédits financent aussi deux centres de transit de 80 et 36 places, destinés à accueillir des étrangers sollicitant l'asile en France et munis d'un sauf-conduit délivré par le ministère de l'intérieur. Outre ce dispositif permanent, des opérations exceptionnelles d'accueil décidées par les autorités publiques à l'occasion de tensions internationales, s'imputent sur les crédits ouverts à l'article 60 (par exemple la prise en charge des personnes déplacées en provenance du Kosovo).

Les crédits de l'article 70 « Allocation d'attente et aides financières diverses pour les réfugiés et demandeurs d'asile » sont affectés au versement par le service social d'aide aux émigrants de l'allocation d'attente au bénéfice des demandeurs d'asile venant d'arriver sur le territoire national et des aides d'urgence et d'intégration au bénéfice des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. De plus, l'association « entraide universitaire française » alloue des bourses à des réfugiés statutaires poursuivant en France des études universitaires. Les aides d'urgence et d'intégration, ainsi que les bourses universitaires entrent dans la catégorie « aides financières diverses ». Comme pour l'article 60, le besoin à couvrir dépend de la demande d'asile qui augmente depuis 1998. Des mouvements en gestion vers cet article ont dû intervenir afin d'éviter toute interruption du versement de l'allocation d'attente. Ce pécule (2.000 F pour un demandeur d'asile adulte) attribué une seule fois s'avère, en effet, bien souvent indispensable à la couverture des premiers besoins des demandeurs d'asile dans l'attente de l'attribution de l'allocation d'insertion ou d'un hébergement en CADA.

#### *d) La subvention au FASTIF*

En contrepartie de la prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, l'Etat inscrit dans le projet de budget pour 2001, à un nouvel article 80 du chapitre 46-81, la subvention au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles (FASTIF) pour un montant de 1,12 milliard de francs. Ce transfert est formellement prévu par l'article 56 du présent projet de loi de finances (voir *infra*). Cette subvention augmente cependant de 13,6 % par rapport à celle versée auparavant par la branche famille.

Cette dotation devrait globalement permettre de maintenir les activités du FASTIF à un niveau comparable à celui des exercices antérieurs.

**Les interventions du FASTIF en 1999 et 2000**

Montants en francs				
Domaines	Budget primitif 1999	Dotation 1999 après DM	Budget primitif 2000	dotation 2000 après DM (07/00)
A Actions liées à l'habitat et au logement	42 195 000	38 821 201	37 178 300	32 456 693
B Aides aux résidents des foyers	215 933 000	208 287 626	216 605 500	212 583 553
C Insertion professionnelle	221 565 000	229 817 827	227 885 600	240 276 899
D Action sociale et familiale	259 740 000	271 000 289	261 965 850	273 416 640
E Intégration de l'enfance et de la Jeunesse	149 795 000	157 605 000	146 845 450	151 251 858
F Intégration par l'action culturelle	33 151 000	38 484 702	35 242 300	42 091 650
G Intégration par l'information	49 736 000	50 254 701	48 754 050	51 586 000
M Soutien aux actions et acteurs	109 073 000	110 543 654	106 283 300	110 074 051
T Etudes - audits	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 632 656
<i>Réserve</i>	33 812 000	0	34 239 650	0
Total	1 120 000 000	1 109 815 000	1 120 000 000	1 119 370 000

(source : FAS)

A ce stade, le programme des interventions 2001 qui sera soumis au conseil d'administration du FAS en fin d'année 2000 n'est pas arrêté. **Votre rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs que l'on demande à la représentation nationale de statuer sur l'attribution d'une subvention sans en connaître précisément la destination.**

*e) Les autres dépenses d'aide sociale*

Les crédits inscrits à ce titre à l'article 90 du chapitre 46-81 sont maintenus à leur niveau de 2000 : 20 millions de francs. Ils contribuent au remboursement par la France des dépenses d'aide sociale prises en charge par la Suisse pour des ressortissants français résidant en Suisse. La convention d'assistance franco-suisse du 9 septembre 1931 est en effet fondée sur le principe d'un remboursement réciproque des frais occasionnés par les nationaux de chacun des deux pays résidant sur le territoire du pays cosignataire.

Les crédits ouverts en 1999 n'ont pas pu être affectés en temps utile au règlement des dépenses de l'année 1994 comme prévu. Dix millions de francs ont été reportés de 1999 sur 2000. Ils s'ajoutent aux 20 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2000. Les dépenses des cantons suisses pour des Français en 1994, d'un montant de 17,7 millions de francs, sont en cours de paiement en 2000.

## 2. La couverture maladie universelle et l'aide médicale

### a) *La couverture maladie universelle*

La contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la CMU du risque maladie s'élèvera en 2001 à 6,6 milliards de francs contre 7 milliards de francs en 2000, inscrits à l'article 10 du chapitre 46-82. Cette diminution de 400 millions de francs s'explique par plusieurs mouvements :

- la dotation pour 2000 a été surestimée en raison de la lenteur de montée en charge du dispositif ;
- le nombre de bénéficiaires a probablement été surestimé ;
- en revanche, comme votre rapporteur spécial le devinait dans l'avis qu'il avait consacré au projet de loi portant création de la couverture maladie universelle, les dépenses par bénéficiaire sont supérieures aux 1.500 francs budgétés<sup>1</sup>.

Le ministère explique que des reports de crédits de 2000 permettront de faire face aux dépenses de 2001 tout en diminuant les dépenses inscrites à l'article 10. En réalité, le flou le plus complet règne sur les dépenses liées à la CMU. Comme 1,75 milliard de francs ont été annulés en gestion 2000, votre rapporteur spécial peut en déduire que la dotation augmente effectivement par rapport aux besoins effectifs 2000 de 1,35 milliard de francs soit 20 % supplémentaires.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 que le plafond de ressources pour bénéficier de la CMU serait relevé et les droits en cours prolongés jusqu'au 30 juin 2001. Le coût de cette mesure n'est pas pris en compte dans le projet de loi de finances 2001 ce qui nuance grandement la pertinence de la baisse de 400 millions de francs quand on sait que l'estimation du surcoût annoncé serait comprise entre 500 millions et un milliard de francs.

**Si un tel jeu de chiffres, qui se compte en centaines de millions de francs, peut se justifier pour des services budgétaires et financiers qui y trouvent une source d'incertitude mais aussi le moyen de financer par des « annulations faciles » les collectifs budgétaires, il est difficilement acceptable pour le Parlement. La représentation nationale ne peut finalement guère savoir le montant exact de la subvention de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie. De même, votre rapporteur spécial regrette de ne pas avoir d'indication sur les autres ressources de cet établissement, ses dépenses réelles, etc.**

---

<sup>1</sup> Une étude de la Caisse nationale d'assurance maladie parue en octobre 2000 montre ainsi que les bénéficiaires de la CMU ont présenté en 2000 2.340 francs au remboursement sur les 5 premiers mois de l'année contre 1.906 francs pour un assuré comparable du régime général.



*b) L'aide médicale*

Les sommes inscrites au titre de l'aide médicale d'Etat à l'article 20 du chapitre 46-82 diminuent de 145 millions de francs à 350 millions de francs (-30 %). L'aide médicale de l'Etat n'intervient plus que pour les étrangers en situation irrégulière et les personnes soignées en France pour raison humanitaire. Cependant, cette dotation semble bien insuffisante en raison de l'existence de 900 millions de francs de dettes accumulées au 31 décembre 1999 qui seraient revenues à environ 800 millions de francs fin 2000. Même si certaines dettes ont pu être résorbées en gestion 2000, il y a là toujours une véritable « impasse budgétaire ».

**3. Les prestations de solidarité**

*a) L'allocation de parent isolé*

La contribution de l'Etat au financement de l'API figure à l'article 10 du chapitre 46-83. Les crédits augmentent de 7,1 % après une hausse de 2,8 % en 2000. Ils s'élèveront ainsi à 4,68 milliards de francs en 2001. Les 331 millions de francs de hausse s'expliquent par la revalorisation de la prestation (0,9 %), par la progression du nombre de bénéficiaires (0,5 %) et par l'existence de retards de paiement dont il faut espérer qu'ils disparaîtront.

**Evolution des dépenses d'API en métropole**

*(en millions de francs)*

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Montant	4.279	4.487	4.528	4.409	4.411	4.285	4.060	4.570 *	4,680
Evolution		+ 4,9 %	+ 0,9 %	- 2,61	-	+ 2,9 %	- 5,3 %	+ 12,5 %	+ 2,4 %

\* dont 400 millions de francs du décret de virement du 8 novembre 2000

Les crédits de l'API sont versés chaque trimestre conformément à un avenant à la convention du 2 mai 1994 liant l'Etat et l'ACOSS. La Cour des comptes note cependant dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999<sup>1</sup> : « la consommation réelle constatée dans les caisses d'allocations familiales fait ressortir dès 1999 une insuffisance de 366 millions de francs par rapport à la dotation initiale de 4.233 millions. Pour la part MSA, la dépense est de 26,5 millions de francs en 1999. Cette insuffisance s'explique par une sous-estimation de la dotation 1999. »

Cette dette de 400 millions de francs, à laquelle sont venues s'ajouter des insuffisances de crédits sur 2000 pour 450 millions de francs, a été réglée par le

<sup>1</sup> Page 169.

décret de virement du 8 novembre 2000 et par les crédits ouverts dans la seconde loi de finances rectificative pour 2000.

*b) Le revenu minimum d'insertion*

Les crédits consacrés à l'allocation du RMI (article 20 du chapitre 46-83) s'accroissent de 3,3 % (après une hausse de 8,7 % en 2000) et atteignent 29,65 milliards de francs contre 28,7 milliards de francs l'an passé.

Cette progression de 950 millions de francs est là aussi justifiée par la revalorisation de la prestation (0,9 %), et par l'existence de retards de paiement très importants qui ne sont pas compensés par la baisse attendue du nombre de bénéficiaires (0,7 %, première baisse depuis la création de l'allocation).

**Effectifs RMI**

	Métropole	Evolution en 1 an	Dom	Evolution en 1 an	France	Evolution en 1 an
déc-89	335 514		71 567		407 081	
déc-90	422 101	25,8%	88 044	23,0%	510 145	25,3%
déc-91	488 422	15,7%	93 939	6,7%	582 361	14,2%
déc-95	575 034	17,7%	96 208	2,4%	671 242	15,3%
déc-93	696 589	21,1%	96 355	0,2%	792 944	18,1%
déc-94	803 303	15,3%	105 033	9,0%	908 336	14,6%
déc-95	840 839	4,7%	105 171	0,1%	946 010	4,1%
déc-96	903 804	7,5%	106 668	1,4%	1 010 472	6,8%
déc-97	956 596	5,8%	111 305	4,3%	1 067 901	5,7%
déc-98	993 286	3,8%	118 822	6,8%	1 112 108	4,1%
déc-99	1 017 847	2,5%	127 176	7,0%	1 145 023	3,0%

Source : CNAF + MSA

**L'évolution des bénéficiaires du RMI**

En métropole, le nombre de bénéficiaires du RMI est resté stable au premier semestre 2000. Cette évolution reflète la baisse du chômage et notamment celle du chômage non indemnisé<sup>1</sup>. Néanmoins, la revalorisation du RMI (+ 2%) en début d'année 2000, en permettant à davantage de ménages d'accéder à la prestation, a atténué l'impact positif de la conjoncture économique : cette mesure aurait fait entrer environ 1 % d'allocataires supplémentaires. Passé l'effet de la revalorisation (janvier), les chiffres du RMI sont orientés à la baisse, présageant d'une diminution plus significative au second semestre 2000. Une diminution de 1,7 % en métropole du nombre d'allocataires est ainsi attendue pour la fin de l'année 2000<sup>2</sup>. Néanmoins, la dynamique de la prestation dans les DOM reste un élément préoccupant, avec une augmentation de 4,2 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier, soit 5.400 allocataires, compensant très largement la légère baisse (1.200) observée en métropole. Même s'ils profitent davantage de l'activité économique, les jeunes restent encore nombreux au RMI, 26,2 % de l'effectif, contre 28 % en 1998 (métropole), en raison de la prise en charge moins fréquente par le système d'indemnisation du chômage de cette population. Le nombre d'allocataires présents depuis moins d'un an a également chuté (- 9 %) sous l'effet conjugué de la baisse des entrées et de la probabilité accrue de sortie des allocataires qui présentent une plus faible ancienneté au RMI. La baisse est particulièrement forte pour les allocataires de moins de 30 ans présents depuis moins d'un an, (- 12 %) pour lesquels les effets positifs s'additionnent. L'amélioration de la conjoncture se fait surtout sentir sur le nombre de personnes qui ont retrouvé un travail et qui cumulent, grâce au mécanisme de l'intéressement, revenu d'activité et allocation. Leur nombre est en très forte progression : + 17 %. Se sont ainsi en métropole désormais près de 140.000 allocataires, soit 14%, qui, grâce au mécanisme de l'intéressement, travaillent tout en conservant une partie ou la totalité de leur allocation. Les allocataires en intéressement perçoivent un complément de revenu moyen de 1.400 F, leur assurant une rémunération globale plus attractive et largement supérieur au niveau du RMI.

La proportion de personnes couvertes par le RMI (allocataires, conjoints ou concubins, enfants) varie encore de 1 à 45 selon les départements. On constate une plus forte concentration des bénéficiaires dans les départements urbains, les plus fortes densités étant atteintes dans les départements du pourtour méditerranéen, dans le nord du pays, en Ile-de-France (Seine-Saint-Denis), et à l'ouest, en Charente et les départements de l'axe Gironde-Garonne. La carte du RMI recouvre en fait

<sup>1</sup> -1,2 % au premier trimestre

<sup>2</sup> Prévisions DREES, note 23/02/2000

celle du chômage : les départements où la proportion de bénéficiaires du RMI est forte sont en général ceux où le taux de chômage est important.

Les bénéficiaires du RMI sont en majorité des personnes vivant seules (60 % de l'effectif), surtout des hommes (415.000 hommes pour 226.000 femmes), le reste de l'effectif étant composé de familles monoparentales (22 %) et de personnes vivant en couple (20 %). Les allocataires sont jeunes puisque un sur quatre a moins de trente ans, alors que la condition d'âge interdit l'entrée aux jeunes de moins de 25 ans sauf s'ils ont des enfants. Les plus de 60 ans sont à l'inverse sous représentés, ces personnes bénéficiant de départ à la retraite, pré-retraite ou du minimum vieillesse pour les plus démunis. Près de 20 % des allocataires ont au moins le niveau baccalauréat, mais plus de 40 % ne sont titulaires d'aucun diplôme. Le niveau de formation des allocataires reste ainsi inférieur à celui de la population générale. L'accès à un logement autonome reste un problème important pour une large partie des bénéficiaires : un tiers des allocataires sont hébergés chez des parents ou des amis et 10 % ne disposent pas d'un logement décent ou sont SDF.

Le montant moyen du RMI perçu par les allocataires s'élève à 2.107 F. Le RMI est en effet versé pour des montants très différents, il s'agit en effet d'une allocation différentielle qui complète jusqu'à un niveau garanti les ressources du foyer. En 1999, le montant moyen perçu par les allocataires était de 2.100 F, moins de 50 % des allocataires percevaient moins de 2.500 F, et 13,4 % percevaient plus de 3.000 F. Le RMI entre en moyenne pour moitié dans les revenus des allocataires. Près d'un tiers des allocataires ne perçoit l'allocation que pendant moins de 6 mois, à l'inverse, plus d'un tiers reste dans le dispositif plus de quatre ans. Sur les 390.000 entrées au RMI, un tiers des allocataires perçoit l'allocation pendant moins de six mois. Comme dans la plupart des processus d'insertion, les chances de sortie sont plus élevées lorsque les allocataires sont jeunes, diplômés ou plus proche de l'emploi. Fin 1999, 28 % des allocataires étaient au RMI depuis moins d'un an.

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

On note cette année encore une grande stabilité du taux de contrat d'insertion qui s'établit pour la cinquième année consécutive à un peu plus de 50 %. Les disparités départementales restent importantes : le nombre de contrats signés demeure ainsi très insuffisant dans une dizaine de départements où le taux est inférieur à 30 %, alors que dans certains départements ruraux la quasi-totalité des allocataires possède un contrat en cours de validité<sup>1</sup>. Les pratiques en matière de contrats d'insertion restent hétérogènes, les disparités départementales étant très fortes (le taux de contrats d'insertion varie ainsi de 9 % à plus de 100 %). Le taux de contrats tend à diminuer lorsque la population des bénéficiaires du département augmente.

Environ 30.000 suspensions d'allocation ont été prononcées en 1999. Elles représentent moins de 4 % des contrats signés et touchent moins de 3 % de l'effectif. Les disparités géographiques sur cet indicateur sont amplifiées par rapport à celles observées pour les contrats : globalement, la moitié des départements ont un taux de suspension supérieur à 3 %.

---

<sup>1</sup> *Cependant si l'insertion des bénéficiaires du RMI est le plus souvent formalisée par un contrat d'insertion, le nombre de signataires d'un contrat ne reflète qu'imparfaitement l'aide à l'insertion effective. Le taux de contrats d'insertion n'en reste pas moins un bon indicateur du suivi des allocataires dans un département. Il garantit en effet des contacts et un diagnostic régulier de la situation de l'allocataire par l'instructeur.*

Les dépenses directement liées au RMI se sont élevées en 1999 à environ 52 milliards de francs dont 80% à la charge de l'Etat.

**Récapitulatif des dépenses liées au RMI en 1999 (hors personnels)**

	Etat	Départements
Allocation RMI	30,4	
Mesures-emploi (e)	8	
Créance de proratisation DOM	0,8	
Majoration d'aide au logement (e)	1	
Exonération taxe d'habitation	1	
Aide médicale de l'Etat (e)	0,45	
Crédits d'insertion		5,3 dont 0,8 pour l'aide médicale et 0,47 pour les DOM
Assurance personnelle (e)		2,7
Aide médicale (e)		3,1 y compris 0,8 prélevé sur CI
<b>Total</b>	<b>41,65</b>	<b>10,3</b>
<b>Total en %</b>	<b>80 %</b>	<b>20 %</b>

(e) estimation

L'Etat prend ainsi en charge les crédits relatifs à l'allocation de RMI qui ont évolué de la manière suivante en additionnant lois de finances initiale et mouvements réalisés en gestion :

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
8,668	14,32	13,16	16,63	19,21	22,02	23	24,23 (1)	26,22	31,9 (2)	29,7	29,65

(1) L'exercice 1997 a bénéficié en outre d'un report de crédits de 179 MF non consommés en 1995, et 1996

(2) Dont 1,82 milliards pour couvrir les insuffisances 98)

Le taux d'accroissement plus élevé enregistré par les dépenses en 1998 a pour raison principale la décision du gouvernement de verser à titre exceptionnel aux allocataires à la fin de l'année 1998 une allocation forfaitaire correspondant à 3 % du montant annuel de leur allocation dans le but de leur faire partager les fruits de la croissance économique de 1998. La loi de finances initiale pour 1998 a été complétée en collectif budgétaire de 900 millions de francs. En 1999, l'attribution d'une nouvelle allocation forfaitaire de fin d'année pour un montant global de 1,6 milliard de francs explique également la forte augmentation des dépenses (+ 9,4 %). Par ailleurs les mesures décidées dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions ont également contribué à accroître les dépenses pour

1999. Le coût prévisionnel et provisoire des dépenses d'allocation RMI pour 2000 est estimé à la fin du second semestre 2000 à 29,7 milliards de francs. Il comprend les dépenses d'allocation versées par les CAF ainsi que par les caisses de mutualité sociale agricole pour la France entière (métropole et DOM).

Le montant de la dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2001 est 29,65 milliards de francs, soit une hausse 3,7 % par rapport à la loi de finances initiale 2000. Elle prend en considération une revalorisation du montant de l'allocation de 0,9 % au 1er janvier 2001 compte tenu du rythme de l'inflation et une diminution sur l'année de 0,7 % du nombre d'allocataires du RMI et l'activation de mesures pour l'emploi en faveur des bénéficiaires du RMI. Les prévisions de baisse du RMI ont été réalisées à partir des hypothèses d'une diminution de 168.000 et 84.000 des demandeurs d'emplois en 2000 et 2001 et d'un taux de couverture d'indemnisation du chômage inchangé.

L'Etat prend aussi en charge les crédits d'insertion pour les DOM, les dépenses de financement des mesures emploi soit un montant global estimé à 8 milliards de francs en 1999. Les autres dépenses pour les bénéficiaires du RMI réalisées par l'Etat concernent : les majorations d'aide au logement (un milliard de francs en 1999) ; l'aide médicale au profit des personnes sans résidence stable financée par l'Etat (450 millions de francs en 1999) ; l'exonération de la taxe d'habitation (992 millions de francs en 1999).

Les départements quant à eux prennent en charge les crédits d'insertion, ayant l'obligation légale d'inscrire à leurs budgets un montant égal à 20% des sommes versées par l'Etat l'année précédente au titre de l'allocation. Les crédits d'insertion s'élèvent à 4,8 milliards de francs en 1999 en métropole et à 472 millions de francs dans les DOM. Le dispositif a évolué avec la mise en place de la CMU à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 qui s'est traduite par un transfert de compétences de départements vers l'Etat : les obligations des départements en matière d'inscription de crédits d'insertion ont été réduites de 20 % à 17 % en métropole et à 16,25 % dans les DOM. Les crédits engagés par les départements pour permettre l'accès aux soins des bénéficiaires du RMI s'étaient élevés à 5,8 milliards de francs en 1999.

#### **4. Les subventions d'équipement social**

Avec 30 millions de francs d'autorisations de programme contre 50,8 millions en 2000 et 75,1 millions en 1999, les établissements de réinsertion sociale et professionnelle (article 40 du chapitre 66-20) voient leurs possibilités d'engagement diminuer de 41 % (après une baisse de 34 % en 2000). Les crédits de paiement diminuent eux aussi fortement de 53,86 à 29,75 millions de francs (baisse de 44,7 %).

Les locaux abritant les CHRS sont en effet souvent vétustes. Il est donc nécessaire de les rénover afin de pouvoir accueillir les personnes avec toute la dignité nécessaire. Bien que n'ayant pas fait l'objet d'une contractualisation dans le cadre du XI<sup>e</sup> plan, les crédits de l'article 40 ont progressé ces dernières années : 25 millions de francs en 1997, 30 millions en 1998 et 75 millions en 1999. Le mouvement s'est cependant aujourd'hui inversé.

La rénovation des CHRS est théoriquement une priorité gouvernementale qui accompagne le programme de lutte contre les exclusions. Aussi, les crédits de l'article 40 du chapitre 66-20 ont-ils été proposés à la contractualisation dans le cadre du XII<sup>e</sup> contrat de plan État / Régions 2000-2006. Chaque année, 50 millions de francs devraient être inscrits à ce titre dans les projets de loi de finances selon les réponses apportées à votre rapporteur spécial.

**Votre rapporteur spécial est très surpris de voir cet engagement travesti dès la première année : alors que l'encre des contrats de plan sèche encore, le projet de budget 2001 les viole. Il restera donc extrêmement attentif à cette question importante.**

## **V. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE : 6 MILLIARDS DE FRANCS**

L'agrégat « administration générale » change de nom en 2001 pour prendre celui de « gestion des politiques de santé et de solidarité ».

Les dépenses de l'agrégat augmenteront en 2001 de 510 millions de francs à 6 milliard de francs contre 5,49 milliards en 2000, soit une hausse de 9,3 % qui s'explique en partie par le transfert en loi de finances initiale, et non plus en cours d'année, de la part des cotisations sociales maladie payées par l'Etat pour un montant de 169 millions de francs.

Au total, les dépenses de l'administration générale représentent en 2001 6,2 % des moyens de paiement du budget de la santé et de la solidarité (contre 6,1 % en 2000 et 6,6 % en 1999).

### **1. Les dépenses de personnel**

Avec 4,6 milliards de francs, les dépenses de personnel représentent plus des trois quarts des dépenses de l'agrégat mais seulement 4,85 % de l'ensemble des dépenses du budget de la santé et de la solidarité. Les crédits inscrits à ce titre augmentent de 298 millions de francs (+ 7 %).

a) *Les rémunérations*

Les crédits inscrits au chapitre 31-41 « rémunérations principales » passent de 2,178 à 2,231 milliards de francs, soit une progression de 2,4 % portant en quasi totalité sur l'administration centrale (48,7 millions de francs) dont les moyens humains seront renforcés avec 252 agents supplémentaires.

**Répartition et évolution des effectifs budgétaires**

	<b>LFI 2000</b>	<b>Créations</b>	<b>Suppression</b>	<b>Transformations</b>	<b>Transferts internes</b>	<b>Transferts externes</b>	<b>PLF 2001</b>
Administration centrale	2.263	131	- 16	14	125	- 8	2.509
IGAS	109	-	-	-	-	+ 2	111
A l'étranger	24	-	-	1	-	-	25
Mission recherche	4	-	-	-	-	-	4
Services déconcentrés	12.027	165	- 60	- 15	- 125	- 1	11.991
<b>Total</b>	<b>14.425</b>	<b>296</b>	<b>- 76</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 7</b>	<b>14.643</b>

Au total, le ministère comptera en 2001 14.643 agents dont 14.059 titulaires et 584 contractuels. Cet effectif est croissant depuis 1997, mais l'année 2001 marquera un rééquilibrage au profit de l'administration centrale.

**Evolution des effectifs autorisés**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Emplois	14.110	14.309	14.325	14.427	14.643
<i>Part administration centrale</i>	<i>17 %</i>	<i>16,4 %</i>	<i>16,4 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>18,1 %</i>
<i>Part services déconcentrés</i>	<i>83 %</i>	<i>83,6 %</i>	<i>83,6 %</i>	<i>83,4 %</i>	<i>81,9 %</i>

La comparaison des effectifs réels et des effectifs budgétaires montre cependant une différence importante : 994 emplois en 1999 (7%), 958 emplois en 2000 (6,65 %). Les taux de vacances constatés sont de 3% pour l'ensemble du ministère, dont 4,3% pour l'administration centrale et 2,7% pour les services déconcentrés.

En 2001, les ouvertures d'emploi s'élèvent à 296 et visent à renforcer les services et à poursuivre la résorption de l'emploi précaire. En administration centrale, l'accent est mis sur deux axes: le renforcement de l'encadrement et la régularisation des recrutements de contractuels en surnombre (22) et des agents mis à disposition (20). En services déconcentrés, dans la même logique il est donné la priorité au renforcement des capacités d'expertise techniques (15 médecins inspecteurs de santé publique, 10 médecins pour les COTOREP par



exemple) et à la régularisation des supports budgétaire (33 contractuels de catégorie A sont ainsi « créés » dont 31 pour la gestion du RMI et 2 pour les délégations aux droits des femmes). La démarche de régularisation des emplois de contractuels tant en administration centrale, qu'en services déconcentrés, permet de dégeler 73 emplois de titulaires (64 emplois d'inspecteurs des affaires sanitaires et sociales et 9 emplois de conseillers techniques de service social) antérieurement indisponibles au recrutement. En effet, pour recruter des fonctionnaires au régime indemnitaire élevé, s'était développée la pratique du gage par gel d'emplois. Les créations proposées permettent d'assainir cette situation pour le moins bancale. Ainsi, les 296 emplois créés vont permettre d'affecter 69 nouvelles personnes en administration centrale et 120 en services déconcentrés, le solde correspondant aux régularisations.

Ces créations d'emplois se sont accompagnées de 60 suppressions d'emploi de catégorie C des services déconcentrés et de la suppression de 16 emplois désormais pris en charge par l'ACOSS et les caisses de sécurité sociale.

Le rééquilibrage en faveur de l'administration centrale résulte en réalité de plusieurs jeux de transferts qui visent à régulariser des situations comptables « acrobatiques » révélatrices de l'obsolescence de la notion d'emploi budgétaire. Le projet de budget contient ainsi pas moins de 215 mesures de transferts. En effet, il est procédé au transfert de l'ensemble des emplois correspondant aux personnels de l'administration centrale affectés « pour ordre » en services déconcentrés et inversement faute de support budgétaire suffisant (ainsi du rattachement à la direction des affaires sanitaires et sociales d'Ile-de-France de personnels affectés en réalité à l'administration centrale).

Enfin, il est prévu des mesures d'amélioration des carrières et de renforcement de l'encadrement. Il s'agit d'améliorer les déroulements de carrière des agents de catégorie C par des transformations d'emplois et les promotions internes dans les corps des secrétaires administratifs, des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, des ingénieurs d'études sanitaires et des infirmiers. Des réformes de statut sont mises en œuvre pour les corps techniques, avec pour objectif principal de développer leur attractivité. Il est procédé à la transformation des emplois de contractuel du service des droits des femmes issus d'un statut spécifique pour leur permettre d'intégrer le régime commun des contractuels, de la loi du 11 janvier 1984. Au titre du renforcement de l'encadrement, l'effectif des emplois fonctionnels est renforcé et revalorisé.

Au total, le projet de budget 2001 est marqué par trois mesures qui vont dans le bon sens s'agissant des emplois : le début de résorption des mises à disposition (voir *infra*) ; la régularisation de situations contestables de gel d'emplois pour gager des cas particuliers particulièrement coûteux ou juridiquement délicats ; la régularisation des « fausses » affectations en services déconcentrés faute de support budgétaire suffisant en administration centrale.

Le chapitre 31-96 « autres rémunérations » diminuera quant à lui légèrement (un million de francs) à 240 millions de francs ce qui recouvre des évolutions différenciées : 3 millions de francs supplémentaires pour l'administration centrale, 4 millions supplémentaires pour les services déconcentrés mais une suppression de 8 millions de francs des crédits inscrits pour la rémunération de personnels de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification. Ce dernier point se justifie par la résorption de l'emploi précaire et des mises à disposition.

*b) Les indemnités et allocations*

Les crédits inscrits au chapitre 31-42 augmentent de 52,5 millions de francs à 527,26 millions de francs (+ 11 %). Cette hausse se justifie par un plan de revalorisation indemnitaire de 40 millions de francs des personnels et par les différents mouvements sur les emplois. Il convient de noter un réajustement des indemnités de cabinet de 150.000 francs en raison du rattachement à ce budget du cabinet du ministre délégué à la famille.

*c) Les remboursements des dépenses de personnel*

Le chapitre 37-12 qui concernait les remboursements de dépenses de personnel des DDASS voit son intitulé modifié et son objet élargi au remboursement de toutes les dépenses de personnel. Deux articles sont créés en sus de celui relatif aux DDASS (article 10) : l'article 20 pour le remboursement des personnels mis à disposition et l'article 30 pour divers remboursements de personnel (emplois de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification, personnels du ministère de la défense).

La dotation de l'article 10 reste inchangée à 3,5 millions de francs. L'article 20 est doté de 24,4 millions de francs et l'article 30 de 10,5 millions de francs. Il s'agit d'accompagner l'effort engagé par le ministère pour clarifier et assainir la situation des mises à disposition notamment (voir *infra*).

*d) Les charges sociales*

Les crédits inscrits au chapitre 32-97 « participation aux charges de pensions » diminuent de 4,9 millions de francs à 1,18 milliard de francs.

Alors que les cotisations sociales maladie étaient auparavant transférées en gestion, elles sont désormais inscrites dès le projet de loi de finances initial, ce qui conduit à une très forte progression des crédits du chapitre 33-90 « cotisations sociales - part de l'Etat » : hausse de 186 millions de francs à 307,7 millions de francs, dont 178 millions sont imputables au changement de périmètre et 8 millions à l'évolution des besoins.

*e) Les prestations sociales*

Les crédits inscrits au chapitre 33-91 au titre des prestations sociales augmentent pour 2001 de 6,3 millions de francs, dont 5 millions de francs en raison de l'ajustement aux besoins et le solde de la modification de la structure des emplois. Ils s'élèveront ainsi à 64,55 millions de francs.

*f) Les autres dépenses d'action sociale*

Les moyens affectés aux autres dépenses d'action sociale (chapitre 33-92) augmenteront de 6 millions de francs à 50,6 millions de francs (+ 13,5 %), cette forte croissance résultant de la hausse des moyens affectés à la médecine préventive, à la restauration et au logement.

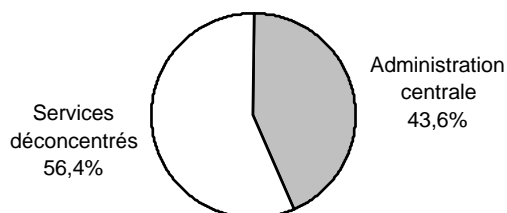
## **2. Les moyens des services**

Cette partie de l'agrégat continue à connaître de fortes variations liées à un effort de clarification. En 2000, l'ensemble des moyens de fonctionnement avait été regroupé au sein d'une même partie « Matériel et fonctionnement des services ». En 2001, la présentation du chapitre réservoir 34-98 est bouleversée pour faire apparaître les moyens dont dispose chaque catégorie de service. Ceci rend les comparaisons et analyses plus délicates mais devrait favoriser la clarté dans les années à venir si tant est que la nomenclature ne change pas de nouveau.

*a) Les moyens de fonctionnement*

Les moyens de fonctionnement de l'administration générale, regroupés dans le chapitre 34-98, passent de un milliard de francs en 2000 à 1,12 milliard de francs, soit une progression de 12 %. Cette forte hausse recouvre en réalité plusieurs priorités : 23 millions de francs supplémentaires pour les loyers de l'administration centrale (location d'un immeuble rue Brançon), 20 millions de francs pour les locaux des services déconcentrés, 4 millions de francs transférés de l'article 20 du chapitre 47-11 pour des actions d'accompagnement du plan de lutte contre le cancer notamment.

### Répartition des moyens de fonctionnement



Ce chapitre subit de lourds changements de nomenclature en 2001 qui font suite à la globalisation entreprise en 2000 et à la réorganisation durant l'été 2000 des grandes directions du ministère. Ainsi, l'ancien article 40, sur lequel plusieurs services d'administration centrale étaient regroupés, a été éclaté en sept nouveaux articles correspondant à la plupart des directions centrales du ministère. L'ancien article 70 « services centraux délocalisés » a été, de son côté, remplacé par trois nouveaux articles décrivant chacun les dotations d'un de ces trois services.

L'article 10 concerne l'administration générale. Elle a traversé une phase de réorganisation et vu la création des cabinets des nouveaux membres du gouvernement. En 2000, par le remaniement ministériel du 27 mars, le ministère délégué à la famille et à l'enfance et le secrétariat à l'économie solidaire. Ils viennent s'ajouter aux évolutions structurelles de l'administration : réorganisation / renforcement de la direction générale de la santé, de la nouvelle direction générale de l'action sociale, de la nouvelle direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, de la direction de la sécurité sociale, et de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget. Cette réforme du ministère a nécessité une augmentation des effectifs qualifiés et engendre des besoins complémentaires en locaux. Ainsi, jusqu'en 2006, le ministère va connaître un nombre important d'opérations immobilières (dont l'opération phare est le projet de restructuration de l'îlot Fontenoy). L'augmentation des effectifs et les travaux programmés vont engendrer un besoin de superficies nouvelles. Une première étape a été franchie par la location de l'immeuble Brancion qui a permis d'héberger les cabinets des nouveaux ministères et environ 150 agents du ministère (pour un coût de location et charges induites de 30 millions de francs). Une seconde étape correspondant à l'installation d'environ 150 agents (soit environ 3.750 m<sup>2</sup>) sera nécessaire dès le début de 2001 pour le ministère mais ne semble pas prévue dans le budget... Comme il est indiqué dans la réponse aux questions de votre rapporteur spécial : *« de nouvelles mesures budgétaires (demandées mais non obtenues au titre du PLF 2001) seront donc indispensables dès 2001 et pérennisées pour les cinq à six années à venir, afin de mener à son terme la*

*réhabilitation de l'immeuble Fontenoy et de permettre l'accueil des nouveaux effectifs ».*

**Répartition des moyens de fonctionnement du chapitre 34-98**

*(en millions de francs)*

<b>Services</b>	<b>Dotation 2001</b>
Administration générale services communs (art. 10)	190,1
Service d'information et de communication (art. 20)	54,2
IGAS (art. 30)	2,1
Service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (art. 41)	4,7
Service chargé des politiques de santé (art. 42)	16,25
Service chargé de l'hospitalisation et de l'offre de soins (art. 43)	21,6
Service chargé de l'action sociale (art. 46)	0,2
Service chargé de l'économie solidaire (art. 47)	18
Service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques-recherche (art. 50)	0,9
Services chargés de l'informatique et des réseaux (art. 60)	141,7
Services chargé de l'enseignement et de la formation permanente des personnels (art. 81)	19,4
Représentation à l'étranger, dépenses non déconcentrés (art. 82)	2
Représentation à l'étranger, dépenses déconcentrées (art. 83)	2,6
Délégations régionales aux droits des femmes (art. 84)	6,15
Sous-direction des naturalisations (art. 86)	9,55
Cour nationale de l'incapacité et de la bonification (art. 87)	5
Bureau des pensions et des accidents du travail (art. 88)	1,7
Services déconcentrés (art. 90)	627
<b>Total</b>	<b>1.123,2</b>

**Votre rapporteur spécial s'interroge donc pour savoir si la montée en charge de la réforme de l'administration centrale accompagnée d'une augmentation des postes budgétaires et le fonctionnement de six cabinets ministériels, ainsi que la restructuration lourde et indispensable du bâtiment Fontenoy, site important et complexe (82.515 m<sup>2</sup> et près d'un km de façades), qui souffre de non-conformité au titre de la sécurité incendie et qui est globalement vétuste, pourront tous être supportés par ce projet de budget.**

L'article 20 retrace les dépenses du service d'information et de communication. Ses ressources étaient de 70,1 millions de francs en 1999, de 86,7 millions de francs (avant collectif de fin d'année) en 2000. L'année a été marquée par trois grandes campagnes (sur la contraception, la CRU et la lutte

contre les discriminations) et par les manifestations de la présidence française de l'Union européenne.

L'article 30 correspond aux moyens de fonctionnement de l'inspection générale des affaires sociales et de la commission de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance (CCMIP, article 32). Les dépenses imputées sur cette ligne budgétaire se rattachent, pour l'essentiel, aux déplacements que les inspecteurs de l'IGAS ont effectués en métropole, outre-mer et à l'étranger dans le cadre de leurs missions ainsi qu'aux frais qui augmentent fortement en 2000 (42.900 francs en 1999 contre déjà 290.000 francs pour les sept premiers mois de 2000) en raison de la prise en charge par le service du déménagement international de plusieurs de ses membres et de leur famille, et, d'autre part, par le changement d'imputation comptable des frais relatifs à l'organisation de l'assemblée générale annuelle. Les besoins de frais de déplacement ne devraient pas diminuer en raison de la hausse des effectifs de l'IGAS et de la CCMIP, et du développement de ses missions en province et à l'étranger.

Le nouvel article 41 retrace les crédits du service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (la DREES). S'y ajoutent les moyens de l'article 50 qui retracent les crédits de la mission recherche.

Les crédits du service chargé des politiques de santé (la DGS) figurent au nouvel article 42. Ils sont consacrés : au conseil national du Sida (300.000 F), au Haut comité de santé publique (1,1 million de francs de francs), aux services de la DGS (2,6 millions de francs) et à mise en place du plan cancer et de prestations d'appui méthodologique (6,75 millions de francs).

L'article 43 retrace les moyens attribués à la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins : dépenses d'informatique hospitalière ; frais de concours hospitaliers ; intégration du programme « PARHTAGE » (développement de l'informatique des agences régionales de l'hospitalisation pour 3,25 millions de francs) ; dépenses de prospective, stratégie et techniques hospitalières. Pour accompagner la mise en place de l'établissement public *ad hoc* qui sera créé en 2001 afin de mettre en œuvre les applications nationales du PMSI, les crédits du PMSI sont quant à eux désormais inscrits sur l'article 93 « Agence technique de l'information sur l'hospitalisation » du chapitre 36-81 qui regroupe les subventions de fonctionnement aux établissements publics nationaux. Il en résulte logiquement une diminution de 8,5 millions de francs de crédits sur l'article 43 du chapitre 34-98.

Les crédits de la DGAS sont inscrits à l'article 46. Ceux de la DIES le sont à l'article 47 qui reçoit un transfert de 18 millions de francs du chapitre 46-31 de moyens de fonctionnement.

Les services chargés de l'informatique et des réseaux (article 60) disposeront de moyens en hausse de 12% avec 141,7 millions de francs. Il s'agit

principalement d'un budget de reconduction, les mesures nouvelles étant consacrés aux projets en cours et à la poursuite des projets applicatifs.

Le service chargé de l'enseignement et de la formation permanente des personnels (article 81) disposera de 19,4 millions de francs en 2001, afin d'accompagner la réforme de l'administration centrale, la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques, la requalification des agents et dans une moindre mesure le passage à l'euro (3,5 millions de francs de mesures nouvelles).

Les crédits de représentation à l'étranger (articles 82 et 83) sont maintenus et permettront d'assumer le fonctionnement courant, les déplacements, les congés administratifs, les frais de changement de résidence et les missions temporaires. En 2001, plusieurs opérations pèseront sur ces crédits : déménagement du conseiller pour les affaires sociales de Bonn à Berlin, nomination de ceux de Rome et de Varsovie, avec compétence élargie à l'ensemble de la zone, ouvertures de postes à Dakar et Stockholm, création d'un second poste d'adjoint à Bruxelles, politique d'acquisition de véhicules.

La sous-direction des naturalisations (article 86) de la direction de la population et des migrations est confrontée à une hausse des demandes de naturalisation. Pour 2001, la dotation budgétaire inclut les effets induits par l'augmentation des effectifs : fournitures et consommables, progression des charges liées à l'archivage extérieur (transformation en bureaux de zones précédemment consacrées à l'archivage dans les locaux de la sous-direction), par l'achèvement du projet «Pre-Nat» (transmission informatisée d'éléments de dossiers entre les préfectures et la sous-direction).

La Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (article 87) devrait voir sa procédure modifiée pour se conformer à l'article 6 de la *Convention européenne des droits de l'homme* : convocation des parties à l'audience, respect du principe contradictoire, publicité des débats. Ces évolutions auront des conséquences sur le fonctionnement interne de la Cour (envoi de convocation, accueil, allongement et donc multiplication des audiences...), au coût encore imparfaitement pris en compte par le budget malgré une mesure nouvelle de 150.000 francs. Au cours de la discussion à l'Assemblée nationale le gouvernement a souhaité augmenter les crédits de la Cour d'1,5 million de francs pour financer cette réforme, mais a dû retirer son amendement après de vifs débats sur le peu de temps laissé aux parlementaires pour évaluer le dispositif -très complexe- proposé.

Le bureau des pensions et accidents du travail (article 88), de Nantes assure, pour les effectifs du ministère et des établissements publics rattachés : la liquidation des pensions civiles de retraite, des pensions ; la validation des services auxiliaires et affiliations rétroactives au régime de l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et à l'IRCANTEC ; le traitement des accidents de service ; l'instruction des demandes d'allocation temporaire d'invalidité ; et la

liquidation des rentes accidents du travail et le paiement des frais liés à ces accidents.

Les services déconcentrés (article 90) voient leur dotation globalisée. Ils bénéficieront en 2001 de 19,7 millions de francs de mesures nouvelles pour mettre en place des concessions de logement par utilité de service, développer le programme immobilier (regroupement au chef lieu de région, relogement, travaux de sécurité et mise aux normes, extension), ajuster leurs moyens de fonctionnement et appuyer le plan cancer (transfert de 4 millions de francs à ce titre).

*b) Les statistiques et études générales*

Les crédits inscrits au chapitre 34-94 augmenteront fortement (de 10,06 millions de francs soit une hausse de 25 %) à 52,2 millions de francs, répartis entre les études (32,2 millions de francs article 10) et les statistiques (20 millions de francs, article 20). Il ne s'agit cependant pas de moyens nouveaux mais de mesures de transfert en provenance d'autres chapitres budgétaires.

Les principaux chantiers statistiques nouveaux pour 2001 sont : le lancement de l'enquête décennale santé, la réalisation d'une enquête « Techniques et organisation du travail à l'hôpital », la connaissance statistique de la pratique médicale de ville, la réalisation en 2001 de l'enquête auprès des bénéficiaires de la prestation spécifique dépendance et de l'aide ménagère, et la mise au point d'un échantillon d'allocataires de *minima* sociaux à partir des fichiers de la CNAF de la MSA et de l'UNEDIC.

Sur les études, deux nouveaux projets seront lancés : les travaux d'accompagnement de l'expérimentation de la tarification à la pathologie (comparaisons internationales, suivi de l'expérimentation, protocole d'évaluation) et l'évaluation de la mise en place des 35 heures dans les établissements publics hospitaliers, ainsi qu'un approfondissement de l'évaluation dans les établissements sanitaires et sociaux privés.

*c) L'Ecole nationale de la santé publique*

La subvention à l'Ecole nationale de la santé publique (article 80 du chapitre 36-81) augmente de 750.000 francs par rapport à 2000, ce qui fait suite à une baisse de deux millions de francs en 1999 et 2000. Elle s'établira à 64 millions de francs. L'ENSP attend un nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

Afin d'accompagner les différentes réformes et la modernisation de l'administration, l'effort sera encore principalement mis sur l'adaptation à l'emploi des personnels, ainsi que sur la formation au management. Par ailleurs, des formations à la mise en œuvre de la loi contre les exclusions, et des programmes de santé, au renforcement de la politique de santé publique et de sécurité sanitaire, et à l'euro seront organisées.



*d) Les frais de justice et de réparations civiles*

Le montant de la dotation prévue pour les frais de justice et de réparations civiles (chapitre 37-91), reconduite en 2001 au niveau de 10,53 millions de francs, comme en 2000 et 1999, est purement indicatif. En pratique, les dépenses constatées en exécution ont toujours été très supérieures ces dernières années.

**Evolution des crédits frais de justice**

*(en millions de francs)*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
LFI	11	11	11	11	10,5	10,5	10,5
Dépenses réelles	177,6	145,6	103,4	76	72,9	55 (*)	-

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

*Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité*

Le montant total des crédits consommés au titre d'un exercice budgétaire résulte ainsi des décisions de justice intervenant dans le cadre de contentieux très divers :

**Catégories de contentieux**

*(en millions de francs)*

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000 premier semestre</b>
<b>Hémophiles et transfusés</b>	6,934	7,316	6,612	1,103
<b>Personnels contaminés par VIH</b>	7,490	1,740	2,361	1,425
<b>Virus Hépatite C</b>	0	0	0	2,364
<b>Creutzfeldt Jakob</b>	19,875	9,492	18,551	3,256
<b>URSSAF</b>	0,00	0,824	0	0
<b>Sectorisation psychiatrique</b>	17,577	14,263	3,256	17,971
<b>Accidents vaccinaux</b>	4,802	3,215	1,774	3,198
<b>Pharmacies Laboratoires</b>	23,513	12,345	11,019	14,572
<b>Frais irrépétibles</b>	0,537	0,114	1,117	0,76
<b>Débours dus à des CPAM</b>	6,927	3,050	3,053	1,305
<b>Etablissements de santé privés</b>	4,602	14,511	16,324	1,68
<b>Divers</b>	11,13	9,137	8,83	7,31

*Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité*

En ce qui concerne les perspectives pour 2001 :

- les réparations liées au contentieux des hémophiles et transfusés contaminés par le VIH, et à celui des infirmières contaminées dans le cadre de leur activité professionnelle, devraient encore décroître très sensiblement en raison de la diminution des dossiers ;
- pour ce qui concerne les personnes indemnisées au titre de la contamination à la maladie de Creutzfeldt Jacob par l'hormone extractive de croissance, les perspectives ne peuvent être tracées compte tenu des incertitudes pesant sur la durée d'incubation de la maladie, tout en restant depuis 1995, à un niveau relativement stable ;

- les dépenses liées au contentieux de la sectorisation psychiatrique pourraient se maintenir à un niveau élevé compte tenu du montant prévisionnel de la dette dont un quart seulement a été réglé ;
- enfin, on pourrait assister à une montée en puissance d'actions en recherche de responsabilité dirigées contre l'Etat au titre : du contentieux de l'application de la réglementation sur la création, le transfert et la fermeture des officines de pharmacie, et de l'exposition à l'amiante, dont le contentieux encore pendant devant les juridictions administratives tend à la recherche de la responsabilité de l'Etat au titre de sa mission de réglementation.

La Cour des comptes a critiqué cette sous-évaluation élevée au rang de politique constante dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999<sup>1</sup> en écrivant : pour ce chapitre, « *la dotation initiale est inchangée depuis 1993 à 10,9 millions de francs. On peut s'étonner de cette constante à ne pas provisionner de façon plus réaliste des dépenses qui, bien qu'en diminution sensible, restent très supérieurs aux crédits initiaux.* »

Votre rapporteur spécial ne peut que partager cette opinion émise par lui depuis des années.

### **3. La coopération internationale**

Le projet de budget 2001 prévoit la création d'un nouveau chapitre (42-01) uniquement dédié aux dépenses de coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité, doté de 32 millions de francs dont 20 millions de francs en provenance de la section emploi au titre des contributions du ministère au Bureau international du travail (BIT) - article 30. La contribution à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale (ISTI) est elle aussi inscrite dans ce nouveau chapitre, pour 10 millions de francs (en baisse de 11 millions de francs en raison de difficultés de mise en place des projets, voire de divergences sur le contenu de ces derniers) - article 50 - ainsi que 2 millions de francs au titre des actions internationales du secteur santé-solidarité (article 10).

### **4. Les équipements administratifs, sanitaires et sociaux**

Les dépenses en capital voient leurs crédits de paiement diminuer fortement de près de 44 % à 58,95 millions de francs, tandis que les autorisations de programme restent stables à 96 millions de francs. Il faut cependant noter la priorité donnée à l'administration centrale qui « récupère » 5 millions de francs

---

<sup>1</sup> Page 152

d'autorisations de programme des services déconcentrés et voit ses crédits de paiement diminuer moins vite que ceux des services déconcentrés.

**Dépenses d'équipements de l'administration générale (57-93)**

(en millions de francs)

	LFI 2000		PLF 2001		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Administration centrale (art. 10)	55	47,5	60	34,5	+ 9 %	- 27,4 %
Services déconcentrés (art. 30)	35	52,5	30	19,5	- 14,3 %	- 62,8 %
Recherche (art. 70)	6	4,95	6	4,95	-	-
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>104,95</b>	<b>96</b>	<b>58,95</b>	-	<b>- 43,8 %</b>

Les dépenses de l'article 70 permettent à la mission de la recherche de conduire des actions de recherche dans les domaines de la santé, du social, de la protection sociale. Cinq programmes ont été lancés en 2000 : sur les risques et la sécurité sanitaire, sur les questions de santé mentale, sur les enjeux locaux, acteurs et destinataires de l'action sanitaire et sociale, sur la protection sociale et le développement économique », et sur les dynamiques d'entraide et de soutien au sein de la parenté. En 2001 le projet de programme est ordonné autour de trois priorités : la prévention, les inégalités sociales, les métiers et professions de santé. Sera en outre développé un ensemble de recherches mobilisant les données de l'enquête INSEE sur le handicap, les incapacités et la dépendance.

## VI. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les principales observations développées par votre rapporteur spécial depuis plusieurs années ont été reprises par la Cour des comptes dans la monographie qu'elle a consacrée au budget de la santé et de la solidarité au sein de son rapport sur l'exécution des lois de finances 1999, qu'il s'agisse de la faiblesse des moyens consacrés à la santé publique et à l'offre de soins ou du poids des *minima sociaux*<sup>1</sup> : « *Ce budget n'est pas négligeable par rapport aux dotations dont disposent les autres administrations de l'Etat. Il est d'une importance plus relative au sein des moyens financiers consacrés à la protection sociale et à la santé. La structure de ce budget fait également ressortir une proportion importante de crédits d'intervention, notamment de titre IV. Ce budget est également assez rigide puisque 74 % des dépenses 1999*

<sup>1</sup> page 519

*sont consacrées à des remboursements au profit d'organismes de sécurité sociale qui constituent autant de dépenses obligatoires. »*

Votre rapporteur spécial est cependant contraint de les réitérer cette année.

## **A. LE POIDS DES MINIMA SOCIAUX**

### **1. La hausse continue des dépenses de solidarité**

En 2001, comme les années précédentes, les augmentations de crédits les plus importantes en volume du budget de la santé et de la solidarité résulteront de la croissance non maîtrisée de dépenses sociales obligatoires.

Le total des crédits consacrés en 2001 à la CMU, à l'API, à l'AAH et au RMI s'élèvera en 2001 à 67,57 milliards de francs contre 65,6 milliards de francs en 2000.

#### **Montant et évolution des prestations sociales dans le budget de la santé et de la solidarité**

*(en milliards de francs)*

	<b>LFI 2000</b>	<b>Part du budget de la santé et de la solidarité</b>	<b>PLF 2001</b>	<b>Part du budget à structure constante</b>	<b>Ecart</b>	<b>Evolution</b>
RMI	28,7	31,6 %	29,65	31,7 %	+ 0,95	+ 3,1 %
AAH	25,55	28,1 %	26,54	28,4 %	+ 0,99	+ 3,9 %
API	4,35	4,8 %	4,68	5 %	+ 0,33	+ 7,6 %
CMU	7	7,7 %	6,6	7 %	- 0,44	- 5,7 %
<b>Total</b>	<b>65,6</b>	<b>72,2 %</b>	<b>67,47</b>	<b>72,2 %</b>	<b>+ 1,87</b>	<b>+ 2,85 %</b>

La stabilité apparente de la part des *minima* sociaux en valeur relative (72,2 % du budget à structure constante) résulte d'une diminution des crédits de la CMU. Or, le gouvernement a annoncé dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 une revalorisation des plafonds de ressources et une prolongation des droits pour un coût non budgété compris entre 500 millions et un milliard de francs qu'il faudra bien financer et qui viendra accroître cette part des *minima* sociaux dans le budget.

Votre rapporteur spécial critique fermement la multiplication de mécanismes à guichets ouverts ne permettant aucun contrôle des dépenses et

soumis à fortes variations. Il remarque ainsi le nombre toujours croissant des « handicapés » touchant l'AAH (cette tendance devrait se poursuivre encore pendant plusieurs années) et des « parents isolés » touchant l'API.

**Il en résulte que sur une augmentation à structure constante du budget de la santé et de la solidarité de 2,5 milliards de francs, 1,87 milliard, soit les trois quarts, sont absorbés par des hausses de dotations des *minima sociaux*.**

Ces dernières augmentant à un rythme supérieur à celui de leur revalorisation (0,9 %) force est de constater que le contexte de forte croissance économique et de redressement de l'emploi ne profite pas à tous.

## **2. Les incertitudes pesant sur l'exécution 2001**

Chaque année, votre rapporteur spécial déplore les très forts mouvements en gestion sur les articles budgétaires auxquels sont inscrites les charges de *minima sociaux*. Ces mouvements s'expliquent par une double incertitude pesant sur ces crédits : l'évaluation des effectifs et celle du montant des prestations. L'année 2001 ne dérogera pas à la règle et il est fort prévisible que les crédits du RMI, de l'API, de l'AAH et de la CMU connaîtront en gestion des variations importantes.

S'agissant de l'effectif de chacune de ces prestations, il ne devrait pas y avoir de grandes surprises, sauf peut-être sur la CMU pour laquelle le flou le plus complet règne. Le nombre de bénéficiaires de l'AAH devrait augmenter de 3 %, celui du RMI devrait diminuer, celui de la CMU n'est pas prévisible de même que celui de l'API. Ces « prévisions » sont essentiellement assises sur les hypothèses d'évolution du chômage.

La plus grande source d'incertitude porte sur le montant des prestations. En effet, il est probable que le gouvernement cédera aux sirènes d'une revalorisation supérieure au taux budgété de 0,9 %. Pour l'API la hausse serait justifiée par le souci de suivre l'évolution de la base mensuelle d'allocations familiales (1,8 %). Pour le RMI et l'AAH, il s'agira de faire « un effort » en faveur des plus défavorisés et, ainsi, de réduire un peu plus l'écart entre les revenus de l'activité et ceux tirés de l'inactivité. Une « prime de Noël » n'est d'ailleurs pas non plus à exclure. Votre rapporteur spécial rappelle que 3 % de revalorisation du RMI coûte 1,1 milliard de francs. Quant à la CMU, il est prévisible que le montant moyen remboursé à chaque assuré dépassera les 1.500 francs prévus. Par ailleurs, le gouvernement a d'ores et déjà prévu des mesures de nature à augmenter les coûts de cette prestation.

**Au total, votre rapporteur spécial se dit certain que la charge représentée par les *minima sociaux* augmentera en gestion, risquant de priver d'autant de moyens les agrégats santé publique et offre de soins.**

## **B. LA SANTÉ PUBLIQUE ET L'OFFRE DE SOINS OUBLIÉES**

Les dépenses de santé publique et d'offre de soins devraient théoriquement constituer des priorités pour le gouvernement.

En effet, les questions de santé publique ne manquent pas, qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de fléaux sanitaires, du cancer, etc.

Parallèlement, la progression sans fin des dépenses d'assurance maladie et la persistance de nombreuses inégalités, notamment entre régions, justifierait un effort de niveau équivalent en faveur de la mise en place de politiques de régulation.

**Il n'en est rien. L'agrégat politiques de santé publique verra ses dépenses diminuer de 4,1 % le faisant passer de 2,7 à 2,4 % du budget de la santé et de la solidarité. Quant à l'agrégat offre de soins, il voit ses crédits diminuer de 2,6 %, passant de 1,7 à 1,6 % des dépenses du ministère.**

Cette tendance n'est pas nouvelle. Par exemple, les dépenses relatives à l'offre de soins étaient encore de 2 % du budget de la santé et de la solidarité en 1999. Or ces crédits sont stratégiques, parce qu'ils correspondent à la contribution budgétaire de l'Etat aux instruments de régulation des dépenses d'assurance maladie.

Le moindre des paradoxes n'est d'ailleurs pas l'absence de réutilisation des crédits économisés par les transferts à l'assurance maladie (119 millions de francs) pour financer des actions de santé publique. De même, que dire devant la sous-consommation et la réduction des crédits de paiement affectés aux restructurations hospitalières ?

Au delà des changements de périmètre, il n'y a dans ce budget nulle volonté politique d'aborder de front (et de se donner les moyens de le faire) les questions clefs des outils de régulation des dépenses et de promotion de la santé publique.

Il est ainsi intéressant de comparer le budget de la santé avec le compte de la santé qui retrace l'organisation et de la production et le financement de la fonction santé. Au sein du compte de la santé, l'agrégat « dépenses courante de santé » montre l'effort consacré au titre de la fonction santé par l'ensemble des agents, soit les dépenses de soins et de biens médicaux, les dépenses d'aide aux malades, et les dépenses de subventions aux systèmes de soins, la dépense de prévention, la dépense en faveur du système de soins, et les dépenses de gestion. **En 1998, cette dépenses courante de santé s'élevait à 850 milliards de francs, la contribution de l'Etat y étant inférieure à 0,5%.**

**Votre rapporteur spécial estime que cette évolution résulte surtout de la véritable « ponction » que représente pour ce budget la hausse des**

**crédits nécessaires aux *minima* sociaux. Elle empêche d'affecter de nouveaux moyens aux dépenses stratégiques et attendues par les français que sont la santé publique et l'offre de soins.**

### C. LES PROBLÈMES LAISSÉS PENDANTS

Votre rapporteur spécial se voit contraint de renouveler cette année plusieurs remarques déjà formulées l'année dernière.

#### 1. La question du personnel

La première remarque a trait aux mises à disposition. Le ministère de l'emploi et de la solidarité dispose encore de 630 mises à disposition.

Les mises à disposition

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Administration centrale	?	317	?
Hôpitaux	134	152	+ 18
Caisses	75	69	+ 6
Autres	?	96	?
Services déconcentrés	?	313	?
Hôpitaux	69	75	+ 6
Caisses	97	95	- 2
Autres	?	143	?
<b>Total</b>	<b>?</b>	<b>630</b>	<b>?</b>

La réglementation des mises à disposition est pourtant stricte. Celle des personnels des hôpitaux est régie par le statut général de la fonction publique hospitalière (art. 48 et 49 de la loi n° 86-33 du 09 janvier 1986) et le décret n° 2000-231 du 13 mars 2000. Le champ en est limité aux agents occupant des grades et emplois de direction dans les établissements publics de santé. Pour les personnels des caisses cette situation administrative n'est pas prévue spécifiquement : les conventions collectives applicables, d'une part aux cadres et employés, d'autre part aux agents de direction ne la mentionnent pas ; par contre la possibilité de « détachement » est prévue mais, selon le ministère<sup>1</sup>, « *ce terme largement entendu couvre des « mises à disposition » de fait* ». **Votre rapporteur spécial ne peut que rester coi devant un tel écart entre les faits et le droit.**



Les observations faites depuis des années sur les pratiques et les modalités, de mise à disposition de personnels d'organismes extérieurs, ont conduit le ministère à instaurer un conventionnement systématique depuis avril 1999, et à mettre en œuvre un dispositif pluriannuel de régularisation réglementaire, budgétaire et financier en définissant : la création sur 5 ans des supports budgétaires nécessaires, pour les personnels, en commençant par les catégories C et B (20 emplois sont prévus à ce titre au budget 2001) et le remboursement aux organismes (le financement sur 3 ans des personnels de catégorie A, l'isolement sur un chapitre spécifique (chapitre 37-12) du financement des remboursements des personnels en situation de mise à disposition).

Votre rapporteur spécial ne peut bien sûr que se réjouir de voir amorcé le mouvement, appelé de ses vœux, de résorption de cette pratique qui revient à faire dépendre la direction des hôpitaux du personnel des hôpitaux, la direction de la sécurité sociale de celui des caisses de sécurité sociale, et l'encadrement du ministère de la santé et de la solidarité du budget de l'assurance maladie.

**Cependant, il doit déplorer le maintien à un niveau élevé de personnels encore mis à disposition dans des conditions déontologiques, financières, voire réglementaires, douteuses. Il espère vivement que le mouvement entamé s'amplifiera l'année prochaine.**

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

**Effectifs des personnels mis à disposition des services du ministère (secteur solidarité)  
au 31 décembre 1999 par catégorie et origine**

	Hospitaliers				Caisses				Autres				Total général			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
BDC		3		4		1		1		1		1		5	1	6
Cab. Guigou		1		2									1	1		2
Cab. Perry							1	1							1	1
Cab. santé	7	5		13					2			2	9	5	1	15
Cab. ville		2		2					7			7	7	2		9
CEM				1					1			1	2			2
CILPI									1			1				
DAEI	2			2					2	1		3	4	1		5
DAGPB	3	2	6	11	1	3	1	5	4			4	8	5	7	20
DAS/DIRMI	2	1		3	1	1	2	4	8	3	5	16	11	5	7	23
DGS	9	2	2	13	1			1	5		1	6	15	3	2	20
DH	56	13	25	94				1	3			3	59	13	25	95
DPM				1					1			1	2			2
DREES					2			2	2		3	5	4		3	7
DSS					2			2	2		1	3	28	12	17	57
DF					1			1	2		1	3	6			6
DREES						1		1	1		1	2	1	1	1	3
DIFH								1			1	2	2		1	3
DAR									8	3	14	25	8	3	14	25
HCMSS								1					1			1
HFO	1			1									1			1
GAS						1		1	2			2	2	1		3
MAN									1			1	1			1
SeCF	1			1					2	2		4	3	2		5
SICOM	1			1									1			1
<b>Total services centraux</b>	<b>86</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>152</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>69</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>96</b>	<b>176</b>	<b>69</b>	<b>52</b>	<b>317</b>
<b>Total services déconcentrés</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>83</b>	<b>95</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>75</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>72</b>	<b>143</b>	<b>74</b>	<b>61</b>	<b>178</b>	<b>313</b>

La deuxième remarque porte sur les autres emplois. Dans son rapport particulier sur la fonction publique d'Etat (décembre 1999), la Cour des comptes s'est penchée sur les services déconcentrés du ministère de la solidarité. Elle dénonce ainsi<sup>1</sup> : « *l'enquête de la Cour fait apparaître des carences dans la gestion des emplois budgétaire, une connaissance imprécise des effectifs réels, et de nombreuses infractions aux règles de gestion des personnels.* » Sur le premier point, elle note<sup>2</sup> « *l'existence d'écart entre le nombre et la qualification des emplois votés en loi de finances et le nombre et la qualification des agents qui les occupent. D'autres discordances existent au niveau déconcentré entre les emplois attribués aux services déconcentrés et les effectifs rémunérés.* » A ce titre, elle dénonce notamment le gel d'emplois par souci de régulation budgétaire ou la rémunération par les services déconcentrés d'agents n'y exerçant pas<sup>3</sup>. Ses observations sont aussi dures s'agissant des personnels relevant du ministère de la solidarité mis à disposition d'autres structures parfois en contradiction avec les dispositions réglementaires (centrales syndicales).

S'agissant encore des emplois, il peut paraître, enfin, toujours étonnant qu'au moment même où se développent, avec des moyens importants, des structures autonomes qui assument plusieurs fonctions essentielles du ministère, le budget de la santé et de la solidarité bénéficie de 216 emplois supplémentaires et 105 millions de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires (après 100 créations d'emplois et 150 millions de francs de moyens de fonctionnement supplémentaires en 2000).

## **2. La globalisation des crédits**

La pratique de la globalisation des crédits présente, pour les gestionnaires, un intérêt évident par des gains d'efficacité, plus de souplesse et de lisibilité. De ce point de vue, il s'agit véritablement d'un outil budgétaire d'avenir. Mais elle devrait s'accompagner d'indicateurs fiables mettant la représentation nationale en mesure d'évaluer précisément et facilement l'évolution des crédits. Le changement complet de la nomenclature du chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement » rend ainsi impossible toute comparaison avec l'année écoulée, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Votre rapporteur spécial salue les efforts de rationalisation et de transparence de l'administration<sup>4</sup> et son souci de se préparer aux réformes à**

---

<sup>1</sup> Page 240.

<sup>2</sup> Page 241.

<sup>3</sup> *Notamment* : « près du tiers des mises à disposition est irrégulier. En 1996, 101 agents des services déconcentrés des affaires sociales appartenant majoritairement à la catégorie A (inspecteurs, médecins pharmaciens, ingénieurs d'études du génie sanitaire) étaient en fait employés à l'administration centrale. La procédure normale serait le transfert des emplois budgétaires correspondants sur le chapitre et l'article budgétaire appropriés de l'administration. » (page 250).

<sup>4</sup> *Notamment l'amélioration des documents budgétaires, « bleu » et « vert », accompagnés d'indications quantitatives rompant avec la présentation absconse habituelle.*

**venir de la procédure budgétaire. Il reste cependant étonné de voir que la dimension qualitative est absente des documents publiés, que la notion d'objectifs n'existe pas et que la représentation nationale ne dispose pas de répartition indicative précise de certains chapitres budgétaires globalisés conséquents.**

**De même, il a pu noter ici ou là des imprécisions, des « impasses », des contradictions avec d'autres ministères qui ne devraient plus avoir leur place dans un projet de loi de finances.**

### **3. Les dettes**

Le budget de la santé et de la solidarité possède toujours des dettes importantes vis-à-vis de nombreux organismes. Même si elles tendent à se résorber, elles demeurent à un niveau trop élevé, mettant en cause la parole de l'Etat, faisant porter des charges de trésorerie indues à d'autres collectivités ou menaçant l'équilibre économique de certains acteurs privés.

C'est le cas des frais de justice. Il reste par exemple 73 millions de francs à payer au titre du contentieux des cotisations dues par l'Etat aux URSSAF, qui correspondent aux cotisations d'assurance maladie des bénéficiaires de l'AAH pour 1984 et 1985. De même, l'Etat doit plus de 150 millions de francs pour le contentieux de la sectorisation psychiatrique, correspondant à des sommes dues d'une part aux établissements de santé, pour des dépenses exposées par ces derniers, antérieurement au 31 décembre 1985, au titre de la sectorisation psychiatrique et, d'autre part, aux départements, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, au titre des actions de dépistage et de prophylaxie des maladies mentales.

Les dettes au titre du RMI, de l'API et de l'AAH s'élevaient en 2000 à 1,2 milliard de francs, répartis à parts égales. Elles devraient être apurées par le second collectif budgétaire et le décret de virement de novembre. Il n'en reste pas moins que les caisses d'allocations familiales auront trop longtemps porté cette trésorerie pour le compte de l'Etat.

Au titre de l'aide sociale, l'Etat doit environ 800 millions de francs aux départements. Au titre de l'IVG, il doit près de 80 millions de francs à l'assurance maladie. Au titre du chapitre 66-11, les dettes dues au manque de crédits de paiement seraient de l'ordre de 150 millions de francs, qui pèsent sur les hôpitaux ayant fait une avance et sur les entrepreneurs ayant réalisé les travaux. Sur l'aide sociale, les dettes seraient d'environ 70 millions de francs. L'Etat doit également chaque année de l'argent à la Suisse au titre de la convention. Il est en situation débitrice au titre de la tutelle (environ 70 millions de francs). Enfin, les

établissements de santé des territoires d'outre-mer, surtout à Mayotte, ont des dettes conséquentes vis-à-vis de petits fournisseurs locaux (votre rapporteur spécial pourrait citer cet exemple mignon du pompiste acceptant de se faire payer son essence par troc), ou d'autres administrations contre l'aéronavale et les établissements d'accueil pour les évacuations sanitaires.

**Ces sommes sont donc d'une importance variable mais représentent à la fois un véritable boulet que traîne ce budget et le reflet d'une situation scandaleuse où l'Etat ne paie pas ses dettes. Il conviendrait de résorber rapidement ce fâcheux passif du ministère de la santé et de la solidarité, au besoin par une mesure *ad hoc*.**

#### **4. Les absences de ce budget**

Par ailleurs, persistent quelques dépenses oubliées qui ne manqueront pas de se rappeler au bon souvenir des gestionnaires du ministère. Outre celles mentionnées ici ou là (annonces sur la CMU, moyens des services, frais de justice, etc), votre rapporteur spécial s'interroge sur l'absence dans le projet de loi de finances pour 2001 des 500 millions de francs promis par l'Etat pour la dotation 2001 du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante créé par l'article 42 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Comme l'an passé, l'Etat prend des engagements sans les inscrire financièrement, au risque soit de revenir sur sa parole, soit de fausser la sincérité de la loi de finances initiale.

Enfin, les dépenses d'investissement demeurent les sacrifiées des budgets successifs puisqu'elles ne représentent plus que 422,65 millions de francs contre 762 millions de francs en 2000.

## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### *ARTICLE 54*

#### **Prorogation d'aides au logement en faveur des harkis**

**Commentaire : le présent article a pour objet de proroger au 31 décembre 2002 le bénéfice de certaines aides au logement en faveur des harkis, instaurées par la loi de 1994.**

#### **I. LE TEXTE PROPOSÉ**

La loi n° 94-488 du 11 juin 1994 a prévu trois aides au logement en faveur des rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie (les « harkis ») :

- l'aide à l'acquisition de la résidence principale (article 7) pour 80.000 francs ;
- l'aide à l'amélioration de la résidence principale (article 8) en faveur des foyers non imposables (15.000 francs pouvant être portés à 50.000 francs) ;
- l'aide à la résorption du surendettement d'origine immobilière (article 9), variable et accordée par les commissions d'aide au désendettement immobilier des anciens membres des formations supplétives et assimilés, les COMADEF.

Ces trois aides devaient venir à échéance le 30 juin 1999, mais le Parlement les a prolongées jusqu'au 31 décembre 2000 dans le II de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1999. Cette prorogation s'inscrivait dans le cadre de la prolongation de l'ensemble des dispositions de la loi de 1994. Elle a été décidée par circulaire interministérielle du 31 mai 1999 pour toutes les mesures dont l'application ne nécessitait pas un support législatif. En revanche, il convenait d'adopter un dispositif législatif pour les articles 7, 8 et 9, la loi prévoyant expressément la date d'arrêt des mesures. Le financement de cette prolongation devait être assuré par les ressources budgétaires existantes.

Ces aides ont représenté une dépense budgétaire décroissante inscrite au chapitre 46-31 du budget de la santé et de la solidarité.

#### Les aides au logements en faveur des harkis

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001
Aide à l'acquisition de la résidence principale	14,19	10,23	8	5,6
Aide à l'amélioration de la résidence principale	9,98	8,65	8	7
Aide à la résorption du surendettement d'origine immobilière	13	18,8	5,5 *	nd
<b>Total</b>	<b>37,17</b>	<b>37,68</b>	<b>21,5</b>	<b>nd</b>

\* Six premiers mois 2000

Leur prolongation est à nouveau demandée, cette fois pour deux ans, en raison d'une part de la situation encore difficile de la communauté harkie, d'autre part du retour en France de certains foyers de harkis qui s'étaient installés en Allemagne dans le cadre des Forces françaises. Ces harkis ont donc rejoint le territoire français à la suite de ces dernières.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La prolongation de l'application de la loi, paraît justifiée par les conséquences qu'entraînerait une clôture au 31 décembre prochain.

En effet, si une date de clôture se justifie d'une manière générale pour les dispositifs d'indemnisation, il serait très regrettable que des cas encore en souffrance ne trouvent pas de solution. La clôture pure et simple engendrerait ainsi des difficultés personnelles alors même que le dispositif de la loi de 1994 a été mis en place afin de parachever un dispositif d'indemnisation globale, pour solder la dette de la Nation, non pour susciter des obstacles administratifs ajoutant à la douleur du passé des ressentiments présents.

Par ailleurs, la partie réglementaire du dispositif ayant été prolongée, il serait pour le moins paradoxal de supprimer le bénéfice des aides visées par cet article alors que d'autres, pas moins importantes, resteraient accessibles.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 55

### **Développement des ressources propres de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et de l'agence nationale d'accréditation en santé (ANAES)**

**Commentaire : le présent article a pour objet de créer deux nouvelles taxes, l'une au profit de l'AFSSAPS, l'autre au profit de l'ANAES, pesant respectivement sur les fabricants de dispositifs médicaux et sur les hôpitaux.**

#### **I. LE TEXTE PROPOSÉ**

##### ***A. UNE « REDEVANCE » AU PROFIT DE L'AFSSAPS***

Le I du présent article insère dans le code de la santé publique un article L. 5211-5-1 soumettant à paiement d'une redevance qui ne pourra excéder 30.00 francs l'inscription d'un dispositif médical à usage individuel (dit TIPS) sur la liste de l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale. Le produit de cette redevance est affecté à l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

Cette dernière a été créée par la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 et a la responsabilité de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme : médicaments, cosmétiques, etc. Elle évalue et contrôle notamment les dispositifs médicaux avant leur inscription sur la liste de l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont pour cela soumis à régime déclaratoire préalable. L'inscription sur la liste ouvre la voie à la prise en charge par la sécurité sociale. Cette inscription fait l'objet du dépôt d'un dossier auprès de l'AFSSAPS. Elle serait ainsi soumise au paiement d'une redevance qui peut se lire comme un droit d'entrée sur le marché.

L'AFSSAPS avait en 2000 un budget total de 506 millions de francs et employait 833 personnes. Ses recettes, énumérées à l'article L. 793-9 du code de la santé publique, provenaient :

- de taxes et redevances : 241,5 millions de francs ;
- de subventions de collectivités publiques autres que l'Etat : 182,7 millions de francs ;



- d'une subvention de l'Etat inscrite au budget de la santé et de la solidarité : 174,5 millions de francs ;
- de produits divers : 65 millions de francs ;
- de ventes de produits et services : 16,8 millions de francs.

La nouvelle redevance devrait rapporter 14,7 millions de francs en année pleine, et seulement 7,4 millions de francs en 2001. La perspective de sa création a permis à l'Etat de diminuer sa subvention de 1,6 % à 171,74 millions de francs.

### ***B. UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE AU PROFIT DE L'ANAES***

Le II du présent article insère dans le code de la santé publique un article L. 1414-12-1 instituant une contribution financière des établissements de santé versée pour la procédure d'accréditation à l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES). Le montant de cette contribution est fixé par décret après avis du conseil d'administration de l'agence. Elle dépendra, ces critères étant appréciés au 31 décembre de l'année précédant la visite d'accréditation, du nombre de lits et places autorisés et du nombre de sites accrédités. Elle sera comprise entre 15.000 et 350.000 francs. Elle sera exigible dès la notification de la date de la visite d'accréditation. Elle sera rétroactive pour les établissements accrédités en 2000.

L'ANAES a été créée par l'ordonnance du 24 avril 1996 et a pour missions de contribuer à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et d'améliorer la qualité des soins en comparant les pratiques médicales. Elle doit par exemple élaborer et valider des recommandations de bonne pratique et des références médicales. Elle est aussi chargée de l'accréditation des établissements de santé publics et privés, des réseaux de soins et des groupements de coopération sanitaire, soit près de 4.000 établissements. Il s'agit d'évaluer un établissement de manière indépendante et d'améliorer la qualité des soins qui y sont dispensés.

L'action de l'ANAES s'est révélée très éloignée des espérances mises en elle et des crédits budgétaires dont elle a disposés. Son budget 2000 s'élevait à 162,32 millions de francs dont 53,5 millions en provenance du budget de la santé et de la solidarité. Cette subvention a été fortement diminuée par les mesures de régulation budgétaire décidées en gestion. La présente contribution devrait rapporter 240 millions de francs en quatre ans, dont 50 millions de francs en 2001, ce qui justifierait une diminution de 89 % de la subvention budgétaire pour 2001 à 38 millions de francs.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

### A. REDEVANCE OU TAXE ?

L'AFSSAPS disposait en 2000 de pas moins de neuf taxes et redevances pour un montant de 234,5 millions de francs.

#### Taxes et redevances affectées à l'AFSSAPS

(en millions de francs)

	2000	2001
Droits d'auteurs et de reproduction	0,05	0,05
Taxe annuelle sur les spécialités pharmaceutiques	55	55
Redevance pour l'inscription d'un dispositif médical	-	7,35
Taxe annuelle sur les dispositifs médicaux	-	24
Droit progressif sur les demandes d'AMM	121,2	123,945
Contrôle de qualité des réactifs	2	1
Contrôle de qualité des analyses de biologie médicale	11	11
Redevances sur les demandes de visas de publicité	27	27
Redevance sur l'inscription de la modification d'inscription sur la liste des spécialités pharmaceutiques	15	16
Divers	3,2	0,6
<b>Total</b>	<b>234,47</b>	<b>265,945</b>

La nouvelle contribution, à laquelle s'ajouterait celle proposée à l'article 55 *bis* du projet de loi de finances, a pour but d'établir un mécanisme analogue à celui auquel sont soumis les fabricants de médicaments pour la demande d'inscription sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables : en vertu de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967, la demande d'inscription ou de modification d'inscription sur la liste des spécialités remboursables s'accompagne du paiement d'une redevance. De même, pour les médicaments, les demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) s'accompagnent en vertu de l'article L. 302 du code de la santé publique du paiement d'un droit progressif. Il s'agit par le présent I d'établir un droit équivalent pour les dispositifs médicaux.

Cependant la question se pose de connaître la nature juridique de ce prélèvement. On pourrait estimer, au regard de sa qualification de « redevance » et du fait qu'il vient en pendant de l'instruction du dossier en vue de l'inscription sur une liste (puisque la contribution serait exigible au dépôt du dossier et non

seulement en cas de réponse favorable), qu'il s'agit de la rémunération d'un service rendu.

Votre rapporteur spécial ne l'estime pas et, en conséquence, regrette l'emploi du terme de redevance qui est de nature à prêter à confusion.

En effet, il n'aurait pas été nécessaire de faire figurer en loi de finances ce prélèvement s'il s'était agi d'une véritable redevance puisque le premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoit que « *la rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat* ». La seule présence en loi de finances suffit donc à disqualifier le terme de redevance pour lui préférer celui de taxe ou de droit. De plus, l'absence de proportionnalité du paiement au service permet d'écarter l'hypothèse d'une rémunération pour service rendu.

N'étant pas une redevance, ce prélèvement s'apparente donc à une imposition de toute nature, pour laquelle la loi doit fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

Ainsi, le I prévoit-il que l'assiette serait la « *demande d'inscription d'un dispositif médical à usage individuel sur la liste prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale* » ; le barème ne peut dépasser 30.000 francs ; les modalités de recouvrement sont celles des créances des établissements administratifs de l'Etat.

Le I propose donc un barème ce qui suppose que la taxe sera variable et donc qu'il ne s'agira pas d'un droit fixe et forfaitaire. Mais le texte proposé se garde bien de préciser les modalités d'établissement du barème, même de façon allusive. S'agit-il du poids du dossier, de la couleur de la reliure, du chiffre d'affaires attendu ? Le législateur l'ignore.

Certes d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le gouvernement et l'AFSSAPS souhaiteraient établir en réalité deux droits fixes, l'un pour la première demande, l'autre pour une modification apportée à un dispositif déjà inscrit. Dans le premier cas, le droit serait de 30.000 francs et dans le second de 15.000 francs.

La transmission de ces informations est intéressante, mais elle ne remplace pas l'inscription dans le texte du projet de loi de finances du critère de variation de la taxe.

Ainsi, votre rapporteur spécial ne souhaite pas contester l'utilité ou non de la création de cette nouvelle taxe. L'AFSSAPS a probablement besoin de développer ses ressources propres et il peut être compréhensible d'appliquer aux dispositifs médicaux ce qui vaut pour les médicaments ou les réactifs de

laboratoires, en attendant l'année prochaine son extension aux cosmétiques qui échappent encore à la taxe.

Cependant, il estime qu'il est nécessaire de parler franchement d'une taxe plutôt que de nourrir le doute sur l'aspect rémunération pour service rendu de ce qui viendra allonger la liste des prélèvements obligatoires. De même, il estime que, s'agissant d'une imposition de toute nature, le gouvernement doit préciser dans le corps de l'article les critères qui présideront à la variation des sommes à acquitter, ce qu'il ne fait pas aujourd'hui. Votre rapporteur spécial ne pouvant se mettre à la place du gouvernement et ignorant le détail de ses intentions ne saurait se substituer à lui et espère que ce souci sera réglé au cours de la discussion faute de quoi pèserait sur cet article une présomption d'inconstitutionnalité qui ne manquerait pas d'être soulevée.

Enfin, il ne peut que voir dans cette nouvelle taxe affectée à un organisme exerçant une mission de puissance publique, au produit non retracé en loi de finances, une illustration supplémentaire de la nécessité d'une réforme de l'ordonnance organique (voir *infra*).

## ***B. QUAND LA SÉCURITÉ SOCIALE FINANCE L'ÉTAT***

La proposition de création d'une contribution bénéficiant à l'ANAES justifie certainement des appréciations plus critiques.

Votre rapporteur spécial n'entend pas entrer dans le débat de la nécessité ou non de créer une ressource propre pour cet organisme. Il entend apprécier cette création à l'aune des besoins de l'agence et de son activité.

Il remarquera cependant que comme toute « bonne mesure fiscale » elle est rétroactive puisque les 65 établissements accrédités en 2000 y seraient soumis, mais, étrangement, pas les 9 de 1999. De même, il ne dira rien de cette curieuse « taxe » destinée à faire participer les établissements aux coûts variables entraînés pour l'agence par leur accréditation, alors que l'on aurait pu considérer, en l'espèce, qu'il s'agissait d'une rémunération pour service rendu.

La première observation portera sur le curieux transfert de recettes auquel donnera lieu la création de cette taxe. En effet, la contribution de l'assurance maladie est indexée sur celle de l'Etat : quand la subvention inscrite au budget de l'Etat diminue de 15,5 millions de francs, comme c'est le cas pour 2001, celle de l'assurance maladie diminue deux fois plus, soit de 31 millions de francs. Ce seront donc 46,5 millions de francs de moins de subventions que devrait recevoir l'ANAES en 2001. Mais parallèlement, la contribution devrait rapporter en 2001 50 millions de francs. Or qui finance cette contribution sinon la dotation hospitalière, c'est à dire l'assurance maladie ? La création de cette taxe permet donc à l'Etat de diminuer sa contribution tout en faisant augmenter les sommes versées par l'assurance maladie à l'ANAES. La manoeuvre est habile.

**Evolution des recettes de l'ANAES en 2001**

(en millions de francs)

	<b>Recettes 2000</b>	<b>Recettes 2001</b>	<b>Evolution</b>
<b>Etat</b>	<b>53,5</b>	<b>38</b>	<b>- 15,5</b>
<b>Assurance maladie</b>	<b>107</b>	<b>126</b>	<b>+ 19</b>
<i>dont subvention</i>	<i>107</i>	<i>76</i>	<i>- 31</i>
<i>dont taxe</i>	<i>-</i>	<i>50</i>	<i>+ 50</i>
<b>Total</b>	<b>160,5</b>	<b>164</b>	<b>+ 3,5</b>

**Ainsi, la création de cette taxe revient à transférer 19 millions de francs de charge de l'Etat vers la sécurité sociale via la dotation hospitalière.**

La seconde remarque de votre rapporteur spécial a trait à l'activité de l'ANAES. Elle devait, selon l'ordonnance de 1996, avoir engagé l'accréditation des 3 à 4.000 établissements de santé d'ici au 1<sup>er</sup> avril 2001.

Qu'en est-il ? 9 établissements ont été accrédités en 1999, 65 en 2000 et l'ANAES espère passer à un rythme de 350 à 400 établissements par an à partir de 2001, 230 établissements étant déjà engagés dans la démarche. Cette montée en puissance très lente, pour ne pas dire cette très faible activité d'accréditation<sup>1</sup>, bien en retard sur des prévisions probablement optimistes, s'est accompagnée d'une sous-consommation patente des crédits alloués à l'ANAES. Ainsi, l'agence se retrouverait avec un fonds de roulement très conséquent. La pertinence d'une nouvelle taxe perd donc de sa force, au moins celle de l'urgence de sa création.

Ainsi, il ne semble pas que le très - trop - lent démarrage de l'agence, justifie déjà l'affectation d'une nouvelle taxe. Si l'année 2001 montre enfin un regain d'activité de l'agence, alors la loi de finances 2002 pourra pourvoir sur des bases plus solides et plus claires à l'attribution d'une nouvelle ressource à cet établissement.

**Il semble donc d'une part qu'il soit prématuré de créer cette taxe, d'autre part qu'elle s'apparente à un transfert de charges vers l'assurance maladie. C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera de supprimer le II de l'article 55.**

---

<sup>1</sup> L'ANAES n'a pas seulement en charge l'accréditation. Elle a par ailleurs en 2000 réuni quatre conférences de consensus (par exemple sur la maladie de Parkinson, la prise en charge de la bronchiolite du nourrisson ou la crise suicidaire). Elle a publié vingt recommandations professionnelles et un ouvrage de compilation de 25 thèmes de recommandations et références médicales (par exemple sur l'hyperthyroïdie, la prise en charge du diabète de type 2, le suivi des malades hypertendus, la prise en charge de la douleur, le dossier en masso-kinésithérapie, l'information du patient, l'interruption volontaire de grossesse). Elle a réalisé 11 études d'évaluation des technologies (par exemple sur le traitement chirurgical de la cataracte), et mis au point quatre guides d'évaluation des pratiques professionnels en établissement de santé. Elle a enfin rendu 369 avis sur des actes de nomenclature.

### ***C. UNE NOUVELLE ENTORSE À L'UNIVERSALITÉ DES LOIS DE FINANCES***

Au delà de ces remarques d'importance, votre commission des finances se montre soucieuse, dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances de respecter le principe, qu'elle estime sain pour la démocratie, de l'universalité des lois de finances.

Il s'agit ainsi de lutter contre toutes les formes de débudgétisations que constitue au premier chef l'affectation à un organisme sorti du champ de la loi de finances de missions relevant par nature de la puissance publique et financée par des ressources fiscales propres qui lui sont directement affectées sans être retracées dans l'état A.

Votre commission ne conteste pas le bien fondé de l'affectation à tel ou tel organisme qui permet d'isoler certaines tâches et les ressources nécessaire à leur accomplissement. C'est pourquoi notamment elle attache un très grand prix au maintien de ces procédures modernes et efficaces de gestion publique que sont certains comptes d'affectation spéciale et certains budgets annexes.

Cependant, il lui semble essentiel de préserver l'universalité des lois de finances en prévoyant dans la future loi organique un dispositif permettant d'autoriser le prélèvement et d'évaluer le montant des ressources affectées aux organismes concourant à des missions de puissance publique. Ces taxes diverses et variées seraient donc retracées dans l'état A annexé, verraient leur produit prévu et seraient ensuite rétrocédées aux organismes bénéficiaires par le biais d'une nouvelle catégorie de prélèvement sur recettes<sup>1</sup>.

Le présent article, à son paragraphe I, donne un parfait exemple de la nécessité d'une telle réforme. Nul ne contestera que l'AFSSAPS exerce des missions de puissance publique, ne serait-ce qu'en raison de ses pouvoirs de police administrative. Est-il alors normal que ses ressources prélevées échappent à toute évaluation en loi de finances et donc au contrôle annuel du Parlement ? Votre commission ne le pense pas mais ne peut proposer une telle réforme par la voie d'un simple amendement à cet article. C'est pourquoi elle voit dans le présent article un encouragement à persévérer sur la voie de la transparence et de la réforme de la procédure budgétaire.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information de M. Alain Lambert au nom de la commission des finances, Doter la France de sa nouvelle Constitution financière, n° 37 (2000-2001).

*ARTICLE 55 bis (nouveau)*

**Taxe sur les ventes de dispositifs médicaux au profit de l'AFSSAPS**

**Commentaire : le présent article a pour objet de créer une taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des fabricants de dispositifs médicaux au profit de l'AFSSAPS.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

A l'Assemblée nationale, le gouvernement a souhaité créer au profit de l'AFSSAPS une taxe sur le chiffre d'affaires des fabricants de dispositifs médicaux.

Ainsi, le présent article propose d'insérer dans le code de la santé publique un article L. 5211-5-2 créant une telle taxe.

Il s'agirait d'une taxe annuelle. En seraient redevables les fabricants de dispositifs médicaux Elle concernerait les dispositifs médicaux définis à l'article L. 5211-1 du code de la santé publique et les dispositifs de diagnostic *in vitro* de l'article L. 5311-1 du même code, c'est à dire : « *tout instrument, appareil, équipement, matière, produit, à l'exception des produits d'origine humaine, ou tout autre article utilisé seul ou en association, y compris les accessoires et logiciels intervenant dans son fonctionnement, destiné par le fabricant à être utilisé chez l'homme à des fins médicales et dont l'action principale voulue n'est pas obtenu par des moyens pharmacologiques ou immunologiques ni par métabolisme, mais dont la fonction peut être assistée par de tels moyens* ». Elle serait exigible des fabricants et mandataires. Son taux varierait, selon un barème fixé par décret, entre 0,15 et 0,4 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes, avec un minimum de base d'imposition de 500.000 francs de chiffre d'affaires hors taxe.

La taxe serait acquittée par les fabricants et mandataires au moment de la déclaration. Celle-ci devrait avoir lieu avant le 31 mars de chaque année. Le défaut de versement verrait l'application d'une majoration de 10 % et de pénalités de retard sur la fraction non acquittée. Elle serait recouvrée de la même manière que pour les créances des établissements publics administratifs de l'Etat.

D'après les comptes prévisionnels de l'AFSSAPS, elle devrait rapporter 24 millions de francs en 2001. Son rendement serait selon le gouvernement de 35

à 38 millions de francs par an, le chiffre d'affaires annuel hors taxe du secteur étant estimé à 28 milliards de francs

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

### ***A. LES LIMITES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE***

Le gouvernement justifie la création de cette taxe, la seconde au profit de l'AFSSAPS après celle proposée au I de l'article 55, par un double souci de renforcer les ressources propres de l'agence et de rendre cohérent un dispositif fiscal qui prévoit déjà une taxe annuelle sur le chiffre d'affaires pour les spécialités pharmaceutiques (article L. 5121-17 du code de la santé publique), qui fonctionne selon un système un peu différent du droit à acquitter par tranche de chiffre d'affaires et rapportera 55 millions de francs à l'AFSSAPS en 2001.

Votre rapporteur spécial ne contestera ni le premier objectif, même si l'agence paraît dotée d'un empilement déjà complexe de 9 taxes et redevances qui sera porté à 11, ni le second.

Il ne peut que réitérer sa vive réserve, développée au sujet de l'article 55, devant un nouveau démembrement des prélèvements obligatoires et espérer que la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances permettra de créer une nouvelle catégorie de prélèvements sur recettes conciliant l'universalité de la loi de finances et la souplesse de l'affectation de certaines ressources.

### ***B. DES INCERTITUDES***

Deux incertitudes se font jour à l'examen du dispositif proposé par le gouvernement.

La première a trait à la marge extrêmement importante de variation laissée au pouvoir réglementaire pour fixer le taux : si en apparence le niveau en est bas, de 0,15 à 0,4 %, la fourchette d'écart est très grande puisque varie dans un rapport de 1 à 1,7. Il aurait été probablement préférable de la réduire.

La seconde a trait à la base de ce nouveau prélèvement. Le premier doute porte sur le marché considéré, donc la base. Le gouvernement l'estime à 28 milliards de francs ; les professionnels évoquent quant à eux 40 milliards de francs. Le Parlement attend cependant des dossiers fiables avant de se prononcer : la marge d'erreur est ici trop importante pour être passée sous silence.



De plus, la comparaison entre le prélèvement relatif sur les fabricants de dispositifs médicaux (35 à 38 millions de francs pour un chiffre d'affaires de 120 milliards de francs) montre un déséquilibre absolument injustifiable aux yeux de votre rapporteur spécial.

Enfin, existe un doute sur l'application de cette taxe aux fabricants de dispositifs médicaux installés dans l'Union européenne qui, au nom de la libre-concurrence, pourraient vendre directement leurs produits en France sans être soumis à la taxe. Votre rapporteur spécial exprime sa vive préoccupation devant les règles de distorsions de concurrence que pourrait susciter la nouvelle taxe.

Votre commission, malgré toutes ces précisions, n'a pas souhaité entrer dans le débat technique sur l'amélioration de la nouvelle taxe, ayant disposé de trop peu de temps entre l'adoption définitive à l'Assemblée nationale -le 21 novembre- et l'examen de cet article -le 22 novembre- pour statuer. Elle appréciera cependant les initiatives qui pourraient être prises durant la discussion en séance publique et se garde la possibilité d'intervenir à ce moment. En attendant, elle ne proposera qu'un amendement rédactionnel justifié par une erreur matérielle.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

## ARTICLE 56

### **Prise en charge du financement du FASTIF**

**Commentaire : le présent article a pour objet de faire prendre en charge par l'Etat la subvention précédemment versée par la branche famille de la sécurité sociale au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles (FASTIF).**

#### **I. LE TEXTE PROPOSÉ**

##### *A. UN FEUILLETON À ÉPISODES*

En contrepartie du transfert progressif de l'Etat vers la branche famille du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (MARS), il avait été annoncé par le Premier ministre, lors de la conférence de la famille de 1999, la prise en charge par l'Etat de la subvention versée jusqu'alors par la branche famille au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles (FASTIF).

Ainsi, en 2000, la branche famille a pris à sa charge 2,1 milliards de francs de la MARS. En revanche, l'Etat n'avait pas inscrit en loi de finances 2000 la subvention au FASTIF.

Votre commission s'était émue de cette situation et avait dénoncé à ce titre l'insincérité manifeste de la loi de finances pour 2000, s'agissant d'engagements fermes du Premier ministre.

Le second projet de loi de finances rectificative pour 2000 a néanmoins prévu cette prise en charge, pour un montant de 947 millions de francs. Cette somme est cependant partielle puisque l'Etat n'a pas prévu, fait du prince ou marché de dupes, de rembourser à la MSA les 39 millions de francs qu'elle a versés au FASTIF en 2000.

En 2001, cette subvention est consolidée en loi de finances initiale par la création d'un article spécifique, l'article 80 du chapitre 46-81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration », doté de 1,12 milliard de francs.

## **B. PRENDRE ACTE**

Le présent article prévoit seulement de remplacer dans l'article L. 767-2 du code de la sécurité sociale le 1° qui décrit comme ressource du FASTIF « *les contributions des organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales ; le montant de ces contributions et les modalités de leur versement sont fixés chaque année par décret, compte tenu du nombre de travailleurs étrangers relevant de chacun de ces régimes* ».

Le FASTIF est un établissement public doté de l'autonomie financière qui « *met en œuvre une action sociale familiale s'adressant à l'ensemble de la population immigrée résidant en France* ». Ses autres ressources sont composées d'une partie des ressources tirées de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 313-4 du code de la construction et de l'habitation) et d'une « *contribution de l'Office national d'immigration prélevée sur le montant de la contribution forfaitaire* » qu'acquittent les employeurs recrutant un travailleur immigré en application du I de l'article 64 de la loi de finances pour 1975. Ces deux ressources n'ont jamais été mobilisées par l'Etat.

Par ailleurs, il dispose de crédits du Fonds social européen, sans que cela soit prévu par le code de la sécurité sociale (70 millions de francs en 1999 et 2000).

### **Budget du FASTIF**

(en millions de francs)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Dépenses</b>	<b>1.264,61</b>	<b>1.260,53</b>	<b>nd</b>
Fonctionnement	117,91	119,53	nd
Interventions	1.147,7	1.141	nd
<b>Recettes</b>	<b>1.264,61</b>	<b>1.260,53</b>	<b>nd</b>
Sécurité sociale	986	-	-
Etat	-	986	1.120
FSE	70	70	nd
Autres	208,61	204,53	nd

L'Assemblée nationale a, par un bienheureux souci de clarification, remplacé le 2° et le 3° de l'article L. 767-2 par la possibilité pour le FASTIF de bénéficier de financements communautaires et l'évocation de « *diverses autres ressources* ».

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission ne peut que prendre acte de ce transfert de charge, contrepartie d'une mesure six fois plus coûteuse pour la branche famille. Elle a déjà à maintes reprises dénoncé la gestion de ce dossier qui a occupé l'examen de cinq textes différents (projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2001, second projet de loi de finances rectificative pour 2000). Elle souhaite seulement attirer l'attention sur deux points.

Le premier a trait aux ressources du FASTIF. Alors que le code de la sécurité sociale prévoit des contributions issues des employeurs par le biais de l'effort de construction et de la contribution à l'office national d'immigration, le FASTIF n'a reçu aucune ressource de ces deux voies en 2000 et n'en prévoit pas plus en 2001. Il a même dû prélever sur son fonds de roulement, ce qui ne paraît d'ailleurs pas illégitime, pour tout juste maintenir ses interventions. Il s'agirait peut-être soit de réactiver ces sources de financement, soit de les supprimer.

Parallèlement, il convient de s'interroger sur les frais de fonctionnement du FASTIF. De 1999 à 2000, son budget a diminué de 4,08 millions de francs, mais ses interventions ont quant à elles baissé de 6,7 millions de francs en raison de la progression de ses charges de fonctionnement, qui s'élèvent à 9,5 % de son budget total. En 2001, la dotation de l'Etat augmentera de 13,6 %. Votre commission espère seulement que cette hausse n'ira pas alimenter une nouvelle progression des dépenses de fonctionnement mais servira bien aux interventions sociales.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## EXAMENS EN COMMISSION

### I. EXAMEN DES CRÉDITS DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ

Réunie le 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Bernard Angels, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial à l'examen des crédits de l'emploi et de la solidarité - II. Santé et solidarité et des articles 54 à 56.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a indiqué qu'avec 94,7 milliards de francs, le budget de la santé et de la solidarité constituait le 6e budget civil de l'Etat ; il se compose du budget de la solidarité pour 85 milliards de francs et de celui de la santé pour 9,7 milliards de francs. Il a expliqué que le budget augmentait de 3,9 milliards de francs, soit 2,5 milliards à structure constante, le solde étant constitué de transferts.

Il a exposé que cet argent supplémentaire serait utilisé aux trois quarts à couvrir la hausse des minima sociaux, et pour les 600 millions de francs restants à augmenter les moyens humains du ministère (avec 216 emplois en plus) et les moyens en faveur de l'action sociale. Sans vouloir détailler les grandes masses des crédits, il a souligné qu'il s'agissait essentiellement d'un budget d'interventions sociales.

Il a rapidement évoqué chaque agrégat :

- les crédits en faveur des politiques de santé publique (2,4 % du budget) diminuent de 146 millions de francs en raison du transfert de certaines responsabilités à l'assurance maladie, les différentes agences sanitaires voyant leur subvention réduite, le reste des moyens étant globalement préservé ;

- les dépenses en faveur de l'offre de soins diminuent à 1,6 % du budget du ministère, avec un renforcement des moyens des formations des professions paramédicales, et une forte réduction des crédits de paiement affectés aux opérations de modernisation et de rénovation hospitalières ;

- les crédits du développement social augmenteront de 3,8 % à 37,9 milliards de francs, en raison principalement de la progression des dépenses liées à l'allocation pour adulte handicapé (AAH) ; il a noté également la forte progression des crédits de l'économie solidaire et la diminution de ceux consacrés aux rapatriés et à la modernisation des établissements pour personnes âgées ;

- les dépenses liées à l'intégration et à la lutte contre les exclusions augmentent de 5% et représenteront la moitié du budget de la santé et de la solidarité, cette hausse recouvrant la nouvelle subvention au fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles (FASTIF) est la contrepartie du transfert à la branche famille de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire,

- la hausse des crédits du revenu minimum d'insertion (RMI) (30 milliards, + 3,3 %), celle de l'allocation de parent isolé (API) (4,7 milliards, + 7,1 %), et la baisse de ceux de la couverture maladie universelle (CMU) pour 400 millions de francs ; il a expliqué que ceux-ci devraient être augmentés par des reports en provenance de 2000 et dans le second collectif pour 2001 pour augmenter au total de 500 à un milliard de francs ;

- enfin, les crédits de l'administration centrale et les services communs, rebaptisés « crédits de la gestion des politiques de santé et de solidarité », bénéficieront, à structure constante, de 340 millions de francs supplémentaires leur permettant de financer la création de 216 emplois, de revaloriser les régimes indemnitaires, d'entamer un plan de résorption des mises à disposition, et d'augmenter de 12 % les moyens des services.

Puis M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a formulé cinq observations.

S'agissant de l'augmentation des dépenses de minima sociaux, il a constaté qu'en 2001, comme les années précédentes, les augmentations de crédits les plus importantes en volume du budget de la santé et de la solidarité résulteraient de la croissance non maîtrisée de dépenses sociales obligatoires. Il a rappelé que le total des crédits consacrés à la CMU, à l'API, à l'AAH et au RMI s'élèvera en 2001 à 67,6 milliards de francs, soit 72,2 % du budget de la santé et de la solidarité, marquant une hausse (+ 2,85 %) plus rapide que la revalorisation des prestations (+ 0,9 %) ce qui signifie que le contexte de forte croissance économique n'est probablement pas partagé par tous. Il a indiqué que cette hausse n'avait pas cessé, les crédits pour le RMI étant passés de 25 à 30 milliards de francs depuis 1997 et ceux pour l'AAH de 22 à 26,5 milliards de francs sur la même période. Il en a conclu que les trois quarts de la progression des crédits du ministère en 2001 sont absorbés par celle non maîtrisée des minima sociaux, et s'est demandé pourquoi la France avait de plus en plus d'handicapés et de parents isolés.

Abordant la question de la santé publique et de l'offre de soins, il les a considérées comme les victimes de ce projet de budget. Il a expliqué que, pour financer des prestations sociales aux dépenses croissantes, le ministère coupait dans les crédits consacré à la politique de santé publique et à la conception et à la maîtrise du système de santé. Il a donc regretté qu'alors que les crédits d'ensemble du ministère augmentent, ceux de ces deux agrégats essentiels pour l'avenir de notre système de santé et le bien-être de nos concitoyens diminuent : ils représenteront seulement 4 % du budget de la santé et de la solidarité, contre

4,4 % en 2000. Il a rappelé que les besoins et attentes existent pourtant : sécurité sanitaire, cancer, Sida, retour des fléaux sanitaires, par exemple. Il s'est indigné de ce que le Gouvernement, transférant 164 millions de francs de dépenses de santé publique à l'assurance maladie, n'utilise pas les économies ainsi réalisées pour améliorer tel ou tel programme de santé publique. Il a fortement critiqué également la diminution de moitié des crédits de paiement pour la modernisation des hôpitaux.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite dénoncé la persistance de problèmes non résolus. Il a souhaité insister sur la question des mises à disposition : le ministère jouit en 2000 de plus de 600 mises à disposition. Celles-ci sont telles que le personnel des hôpitaux fait fonctionner la direction des hôpitaux chargée de les contrôler, ou que le personnel des caisses de sécurité sociale fait fonctionner la direction de la sécurité sociale chargée de les contrôler. Il a critiqué cette situation, qui revient à faire rémunérer les agents de l'Etat par la sécurité sociale, le tout dans des conditions réglementaires, déontologiques et financières souvent très douteuses. Il a salué l'effort réalisé en 2001 pour résoudre cette question, puisque 24,4 millions de francs viendront rembourser certains organismes mettant à disposition des personnels, mais aussi puisque est engagée une démarche de conventionnement systématique au cas par cas et de suppression des situations illégales. Il s'est félicité d'avoir été un peu écouté, mais a reconnu qu'il restait beaucoup de chemin à accomplir.

Il a ensuite soulevé deux autres questions : pourquoi augmenter emplois et moyens de fonctionnement alors que l'Etat délègue de plus en plus de pouvoirs en matière sanitaire à des agences autonomes aux moyens eux aussi croissants ? pourquoi doter de 42,5 millions de francs supplémentaires les crédits de l'économie solidaire quand presque tous les postes autres que le personnel et les minima sociaux diminuent ?

Puis M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a critiqué la chute libre des crédits de paiement. Il a considéré que le ministère tentait de bercer le Parlement d'illusions par une hausse des autorisations de programme de 500 millions de francs, alors que la réalité est une baisse de 44 % des crédits de paiement en 2001 après des baisses de 20,6 % en 2000 et 26,7 % en 1999. Il en a conclu qu'il n'y a plus d'investissement dans le domaine sanitaire et social.

Enfin, il a estimé que le budget comportait un grand absent : les 500 millions de francs promis par l'Etat pour doter le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

En conséquence de ces remarques, le rapporteur spécial a invité la commission à rejeter les crédits de la santé et de la solidarité pour 2001.

Puis la commission est passée à l'examen des articles rattachés.

Elle a adopté conforme l'article 54 (prolongation de deux ans des aides au logement pour les harkis).

Examinant les articles 55 (création d'une redevance au profit de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé -AFSSAPS- et d'une contribution au profit de l'agence nationale de l'accréditation et de l'évaluation en santé -ANAES-) et 55 *bis* (création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des fabricants de dispositifs médicaux au profit de l'AFSSAPS), elle a adopté trois amendements :

- qualifiant de taxe la redevance créée à l'article 55 ;
- supprimant la contribution au profit de l'ANAES proposée par le II de l'article 55 ;
- de précision rédactionnelle à l'article 55 *bis*.

Puis elle a adopté conforme l'article 56 (transfert de la branche famille vers l'Etat de la subvention au FASTIF).

A l'issue de cette présentation, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la santé et de la solidarité pour 2001.

## **II. EXAMEN DES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le 23 novembre, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 2000 adopté par l'Assemblée nationale.

Elle a confirmé son vote de rejet sur l'ensemble des crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.



## **ANNEXES**

### **I. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

#### **A. MODIFICATION DES CREDITS**

##### **1. Crédits reconductibles**

Le gouvernement a proposé d'augmenter les crédits destinés à la lutte contre le SIDA et les maladie transmissibles (dépenses déconcentrées) de 45 millions de francs (article 20 du chapitre 47-18) et de réduire à due concurrence les crédits du RMI (article 20 du chapitre 46-83).

Il s'agit ainsi de réparer une erreur : l'Etat souhaitait transférer à l'assurance maladie l'ensemble des dépenses liées à la prise en charge des appartements de coordination thérapeutique qui accueillent des malades du SIDA. Or s'il est logique que l'assurance maladie supporte les frais de soins, il n'était guère justifié qu'elle prenne en charge les frais d'hébergement. L'Etat s'est rangé à cette interprétation et rétablit en conséquence 45 millions de francs de crédits, « gagés », pour la forme, sur le RMI dont chacun sait qu'un défaut de dotation initiale sera corrigé en collectif budgétaire.

##### **2. Crédits non reconductibles**

Les majorations de crédits non reconductibles concernent le titre IV pour 11.134.000 francs et le titre VI pour 8.605.000 francs.

Les chapitres concernés sont :

- 43-02 article 10 (dépenses non déconcentrées en faveur des droits des femmes) : 155.000 francs ;
- 43-02 article 20 (dépenses déconcentrées en faveur des droits des femmes) : 427.000 francs ;
- 43-32 article 10 (écoles de formation des sages-femmes et des professionnels paramédicaux) : 100.000 francs ;

- 46-31 article 10 (dépenses non déconcentrées pour la famille et l'enfance) : 665.000 francs ;
- 46-31 article 20 (dépenses déconcentrées pour la famille et l'enfance) : 338.000 francs ;
- 46-31 article 30 (dépenses non déconcentrées pour les personnes âgées et les personnes handicapées) : 1.740.000 francs ;
- 46-31 article 50 (dépenses déconcentrées pour les personnes âgées et les personnes handicapées) : 960.000 francs ;
- 46-81 article 10 (dépenses non déconcentrées d'intégration et de lutte contre les exclusions) : 4.509.000 francs ;
- 46-81 article 20 (dépenses déconcentrées d'intégration et de lutte contre les exclusions) : 1.390.000 francs ;
- 46-81 article 40 (dépenses non déconcentrées en matière de population, d'intégration, de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés) : 170.000 francs ;
- 46-81 article 50 (dépenses déconcentrées en matière de population, d'intégration, de suivi sanitaire et social des migrants étrangers et des réfugiés) : 40.000 francs ;
- 47-11 article 10 (dépenses non déconcentrées de promotion, prévention et programmes de santé publique) : 110.000 francs ;
- 47-11 article 20 (dépenses déconcentrées de promotion, prévention et programmes de santé publique) : 210.000 francs ;
- 47-15 article 30 (dépenses non déconcentrées des programmes et dispositifs de lutte contre les pratiques addictives) : 150.000 francs ;
- 47-18 article 10 (dépenses non déconcentrées de lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles) : 60.000 francs ;
- 47-18 article 20 (dépenses déconcentrées de lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles) : 10.000 francs ;
- 47-19 article 21 (dépenses non déconcentrées d'interventions dans le domaine hospitalier) : 100.000 francs ;
- 66-11 article 10 (modernisation et humanisation des établissements de soins et de cure) : 320.000 francs (autorisation de programme et crédits de paiement) ;
- 66-11 article 50 (psychiatrie extra-hospitalière et lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme) : 50.000 francs (autorisation de programme et crédits de paiement) ;
- 66-20 article 10 (établissements pour enfants et adultes handicapés) : 2.995.000 francs (autorisation de programme et crédits de paiement) ;
- 66-20 article 20 (autres équipements sociaux) : 875.000 francs (autorisation de programme et crédits de paiement) ;

- 66-20 article 30 (transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées) : 4.200.000 francs (autorisations de programme et crédits de paiement) ;
- 66-20 article 40 (établissements de réinsertion sociale et professionnelle) : 90.000 francs (autorisations de programme et crédits de paiement) ;
- 66-20 article 50 (centres de formation des personnels sociaux) : 125.000 francs (autorisations de programme et crédits de paiement).

### **B. MODIFICATION DE NOMENCLATURE**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances, contre l'avis du gouvernement, tendant à créer au sein de la section de la santé et de la solidarité un chapitre spécifique pour les rapatriés numéroté 46-32 et intitulé « Actions en faveur des rapatriés ». Il reçoit la dotation des articles « rapatriés » du chapitre 46-31, soit 88 millions de francs.

### **C. ARTICLES RATTACHÉS**

Voir *supra*.

## **II. CHANGEMENTS DE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE**

<b>Chapitre</b>	<b>Commentaires</b>
31-41	§ Suppression de l'article 50 « remboursement au ministère de la défense de la solde des personnels du contingent mis à disposition » dont les crédits sont transférés au sein de l'article nouveau 30 du chapitre 37-12.
33-90	§ Suppression de l'article 04 « prise en charge des anciens agents français des organismes de sécurité sociale et caisse d'allocation vieillesse d'Algérie » : régularisation après la suppression, en LFI 2000, de l'art. 40 sur le chapitre 31-41. § Création d'un article 05 « services centraux délocalisés » : poursuite de la clarification entre administration centrale et services centraux délocalisés (cf. également les changements de nomenclature du chapitre 34-98).
33-91	§ Création d'un article 05 « services centraux délocalisés » : cf. <i>supra</i> .
33-92	§ Modification du libellé du chapitre en « autres dépenses d'action sociale », à la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. § Création d'un article 05 « services centraux délocalisés » : cf. <i>supra</i> .

34-98	<p>§ Suppression de l'article 40 « services chargés de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, des politiques de santé publique et de l'offre de soins » : identification à l'article des crédits de fonctionnement gérés par les directions techniques et délégations d'administration centrale.</p> <p>§ Création d'un article 41 « service chargé de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques » : moyens de fonctionnement gérés par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).</p> <p>§ Création d'un article 42 « service chargé des politiques de santé » : moyens de fonctionnement gérés par la direction générale de la santé (DGS).</p> <p>§ Création d'un article 43 « service chargé de l'hospitalisation et de l'offre de soins » : moyens de fonctionnement gérés par la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS).</p> <p>§ Création d'un article 44 « service chargé de la protection sociale » : moyens de fonctionnement gérés par la direction de la sécurité sociale (DSS).</p> <p>§ Création d'un article 45 « service chargé de l'action européenne et internationale » : moyens de fonctionnement gérés par la délégation à l'action européenne et internationale (DAEI).</p> <p>§ Création d'un article 46 « service chargé de l'action sociale » : moyens de fonctionnement gérés par la direction générale de l'action sociale (DGAS).</p> <p>§ Création d'un article 47 « service chargé de l'économie solidaire » : moyens de fonctionnement gérés par la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES).</p> <p>§ Suppression de l'article 70 « services centraux délocalisés », scindé en trois nouveaux articles 86, 87 et 88. § Création d'un l'article 86 « sous-direction des naturalisations », dont les crédits étaient auparavant retracés dans l'ancien article 70.</p> <p>§ Création d'un l'article 87 « cour nationale de l'incapacité et de la tarification », dont les crédits étaient auparavant retracés dans l'ancien article 70.</p> <p>§ Création d'un l'article 88 « bureau des pensions et des accidents du travail », dont les crédits étaient auparavant retracés dans l'ancien article 70.</p>
36-81	<p>§ Création de l'article 22 « agence française de sécurité sanitaire environnementale » : mise en place de la nouvelle agence.</p> <p>§ Création de l'article 93 « agence technique de l'information sur l'hospitalisation » : transformation prochaine du groupement d'intérêt public "programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI)" en un EPA (suppression de l'article 60 du chapitre 47-19).</p>
37-12	<p>§ Modification de l'intitulé du chapitre en « Remboursement des dépenses de personnels » : transfert sur ce chapitre (cf. <i>infra</i>) de crédits de remboursements de divers personnels mis à disposition.</p> <p>§ Modification du libellé de l'article 10 en « remboursement des dépenses de personnels - Directions départementales des affaires sanitaires et sociales ».</p> <p>§ Création de l'article 20 « remboursement des personnels mis à disposition » du ministère par les organismes extérieurs, notamment le secteur public hospitalier et les caisses de sécurité sociale.</p> <p>§ Création de l'article 30 « divers remboursements de dépenses de personnels » : transfert des crédits de remboursement des personnels mis à disposition de la cour nationale de l'incapacité et de la tarification (CNIT) par la caisse primaire d'assurance-maladie d'Amiens (auparavant sur le chapitre 31-96 art. 30) et du remboursement au ministère de la défense de la solde des personnels du contingent mis à disposition (cf. suppression de l'art. 50 du chapitre 31-41).</p>

42-01	<p>§ Création du chapitre « coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité » : regroupement des crédits concourant à l'action internationale du ministère (secteurs « santé-solidarité » et « travail-emploi-formation professionnelle ») sur un chapitre unique, les moyens de fonctionnement de la DAEI qui met ces dispositifs en œuvre étant également inscrits sur la section budgétaire 35 (article 45 du chapitre 34-98).</p> <p>§ Création de l'article 10 « actions internationales du secteur santé-solidarité » (crédits inscrits auparavant à l'article 11 du chapitre 47-12).</p> <p>§ Création de l'article 20 « actions internationales du secteur travail-emploi-formation professionnelle (hors BIT) ».</p> <p>§ Création de l'article 30 « contributions au Bureau International du Travail » : transfert des crédits destinés au Bureau International du Travail et au programme IPEC de lutte contre le travail des enfants (auparavant inscrits sur le chapitre 44-73 de la section budgétaire 34 Emploi).</p> <p>§ Création de l'article 50 « contribution à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale » : suppression de l'article 50 du chapitre 47-18.</p>
46-81	<p>§ Création de l'article 80 « fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles » : budgétisation du FASTIF.</p>
47-18	<p>§ Suppression de l'article 50 « contribution à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale » : création de l'article 50 du chapitre 42-01.</p>
47-19	<p>§ Suppression de l'article 20 « interventions dans le domaine hospitalier » : identification à l'article (cf. <i>infra</i>) des crédits déconcentrés (notamment les réseaux de télé-médecine) et des crédits non déconcentrés.</p> <p>§ Création de l'article 21 « interventions dans le domaine hospitalier : dépenses non déconcentrées ».</p> <p>§ Création de l'article 22 « interventions dans le domaine hospitalier : dépenses déconcentrées ».</p> <p>§ Suppression de l'article 60 « subvention au groupement d'intérêt public "programme de médicalisation des systèmes d'information" » : création de l'article 93 du chapitre 36-81</p>
57-05	<p>§ Suppression du chapitre « préservation et développement du patrimoine culturel des français rapatriés d'outre-mer. Equipement et matériel » (création de l'article 90 du chapitre 57-93) et de l'article 10 « préservation et développement du patrimoine culturel des français rapatriés d'outre-mer » : transfert à l'article 90 nouveau du chapitre 57-93.</p>
57-93	<p>§ Modification du libellé du chapitre en « Equipements administratifs, sanitaires et sociaux, études et recherche », pour élargir le champ du chapitre (cf. <i>infra</i>).</p> <p>§ Création de l'article 90 « préservation et développement du patrimoine culturel des français rapatriés d'outre-mer. Equipement et matériel » (suppression du chapitre 57-05)</p>

Source : Ministère de la santé et de la solidarité

Réunie le 22 novembre 2000, sous la présidence de Monsieur Bernard Angels, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits pour 2001 du ministère de l'emploi et de la solidarité, II. Santé et solidarité, sur le rapport de Monsieur Jacques Oudin, rapporteur spécial.

La commission a décidé de **proposer le rejet de ces crédits.**

Elle a ensuite adopté les articles 54 (prorogation des aides au logement en faveur des harkis) et 56 (prise en charge par l'Etat du financement du FASTIF), deux amendements à l'article 55 (développement des ressources propres de l'AFSSAPS et de l'ANAES) et un amendement à l'article 55 *bis* (taxe sur les ventes de dispositifs médicaux au profit de l'AFSSAPS), rattachés au budget de la santé et de la solidarité.