

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 37

SOLIDARITÉ, SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

fascicule 1

Examen des crédits

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trücy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 4), 1636 (tomes V et VI) et T.A. 389.
Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| | - |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION | 3 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 5 |
| AVANT-PROPOS | 11 |
| CHAPITRE PREMIER : | |
| PRESENTATION DES CREDITS DU MINISTERE DE LA SOLIDARITE, DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE | 13 |
| I - TABLEAU RECAPITULATIF DES CREDITS | 13 |
| II - PRESENTATION PAR NATURE DES CREDITS INITIALEMENT PREVUS POUR 1991 | 14 |
| A - Les moyens de service | 14 |
| B - Les interventions publiques | 15 |
| C - Les crédits d'équipement | 17 |
| III - PRESENTATION PAR ACTIONS DES CREDITS INITIALEMENT PREVUS POUR 1991 | 19 |
| IV - LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE | 29 |
| CHAPITRE II : | |
| LES HANDICAPES : UN EFFORT BUDGETAIRE CERTAIN QUI FAIT SUITE A UN TRANSFERT DE CHARGES REGRETTABLE | 31 |
| I - LA REPARTITION DES COMPETENCES | 31 |
| II - UNE DIFFICULTE MAJEURE : EVALUER LES BESOINS | 32 |
| III - L'ADAPTATION PROGRESSIVE DES CAPACITES | 33 |
| A - Une mesure généreuse aux conséquences regrettables | 33 |
| B - L'accord du 8 novembre 1989 et sa mise en oeuvre | 34 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE OBSERVATION

Il convient tout d'abord de rappeler que le budget des Affaires sociales et de la solidarité n'inclut pas diverses dépenses à caractère social qui demeurent inscrites au budget des charges communes, dont notamment les dépenses relatives au revenu minimum d'insertion (R.M.I.). Sont prévues à ce titre en 1991 :

- une augmentation de 1.635 millions de francs des crédits consacrés aux allocations, dont le total passe ainsi de 7.500 millions de francs en 1990 à 9.135 millions de francs en 1991 ;

- une mesure nouvelle de 190 millions de francs en faveur des dépenses d'insertion dans les DOM-TOM, qui atteindront 590 millions de francs en 1991 contre 400 millions de francs en 1990.

SECONDE OBSERVATION

Les principales évolutions constatées au titre de l'année 1991 correspondent principalement à :

- une mesure nouvelle de 816 millions de Francs au titre de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés. La dotation passe ainsi de 15 milliards de Francs en 1990 à 15,8 milliards de Francs en 1991. L'ajustement aux besoins effectué en ce domaine (+ 997 MF) a d'ailleurs été partiellement compensé par une modification du mode de revalorisation de l'allocation (- 181 MF) ;

- la réduction de 451 millions des subventions versées à divers organismes de protection sociale qui diminuent ainsi de 7,4 milliards de Francs en 1990 à 6,9 milliards de Francs ;

- une mesure nouvelle de 154 millions de Francs permettant la création de 2.800 places dans les centres d'aide par l'Etat, dans le cadre de l'exécution de l'engagement pluriannuel pris par l'Etat.

TROISIEME OBSERVATION

Toutefois, l'analyse du budget envisagé dans sa globalité traduit par ailleurs :

- la faiblesse des moyens dégagés par l'Etat en faveur de certaines actions, notamment dans le domaine médico-social, qui ne peut que l'inciter à développer les transferts de charges d'ores et déjà observés au détriment des collectivités locales ;

- l'absence d'une politique volontariste destinée à pallier les insuffisances aujourd'hui constatées dans le fonctionnement du système d'information et de contrôle dont dispose l'administration. A cet égard, il est significatif que le ministère ne puisse présenter un bilan exhaustif des investissements hospitaliers réalisés au cours des cinq dernières années.

- la diminution des autorisations de programme destinées aux investissements du secteur sanitaire et hospitalier qui passent de 615,4 millions de francs à 570 millions de francs.

QUATRIEME OBSERVATION

Par lettre rectificative en date du 3 octobre 1990, le Gouvernement a complété la seconde partie du projet de loi de finances par huit articles additionnels, rattachés au budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, et instituant une contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

De ce fait, votre Commission des Finances vous propose de ne pas adopter les crédits de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1991.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission a procédé à l'examen des crédits des affaires sociales et de la solidarité pour 1991 et des articles 92 à 99 du projet de loi de finances pour 1991, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les grandes masses du budget des affaires sociales et de la solidarité qui atteint 38,86 milliards de francs en 1991. Il a rappelé à ce sujet que certaines dépenses sociales demeuraient inscrites à d'autres titres budgétaires, telles les dépenses du revenu minimum d'insertion (R.M.I.), qui relèvent du budget des charges communes.

Le rapporteur a ensuite brièvement évoqué les crédits du secteur de la santé publique et de l'action sociale. Il a notamment signalé à ce sujet :

- l'augmentation de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés, dont le total passe ainsi de 15 milliards de francs en 1990 à 15,8 milliards de francs en 1991 ;

- la réduction de 451 millions des subventions versées à divers organismes de protection sociale.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a également déploré :

- la faiblesse des moyens dégagés par l'Etat en faveur des actions médico-sociales, qui ne peut que l'inciter à développer des transferts de charges au détriment des collectivités locales ;

- les insuffisances du système d'information et de contrôle dont dispose l'administration des affaires sociales.

A l'issue de cet exposé, M. Henri Collard a demandé des précisions sur le montant total des dépenses sociales en France et sur la part des collectivités locales dans ce montant.

M. Robert Vizet a demandé le montant et la répartition des dépenses sociales entre les différents partenaires concernés. Par ailleurs, il s'est interrogé sur l'évolution du taux de l'allocation individuelle du R.M.I.

M. Christian Poncelet, président, a constaté l'obligation faite aux collectivités locales de reporter sur le budget de l'année suivante les crédits non consommés au titre de l'insertion. Il a souhaité un assouplissement de ces modalités de gestion.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial,** a indiqué :

- que les incertitudes sur le montant exact des dépenses sociales en France tiennent essentiellement, d'une part, aux lacunes du système d'information et de statistique mis en oeuvre dans ce secteur et, d'autre part, à la diversité des indicateurs statistiques pouvant être pris en compte ;

- que le Gouvernement avait toujours refusé depuis deux ans la tenue d'un vaste débat parlementaire sur notre système de protection sociale qui aurait permis d'apporter des précisions utiles à ce sujet ;

- qu'il n'était pas en mesure d'indiquer le montant de l'allocation individuelle du R.M.I., celui-ci relevant du budget des charges communes ;

- que le ministère de l'intérieur et la Caisse des dépôts et consignations seraient éventuellement susceptibles de fournir des indications sur le montant des actions sociales des communes.

En ce qui concerne le projet de contribution sociale généralisée, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial,** s'est tout d'abord interrogé sur le rattachement des huit articles additionnels à la seconde partie du projet de loi de finances pour 1991.

Il a ensuite réaffirmé la nécessité de maintenir et d'améliorer notre système de protection sociale auquel les Français sont largement attachés. Il lui paraît donc nécessaire d'en garantir les bases financières.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, rappelé la contrainte de l'équilibre général des prélèvements obligatoires.

Toutefois, le rapporteur spécial a estimé que le principe d'un prélèvement social proportionnel sur l'ensemble des revenus est difficilement contestable afin de répondre à la nécessité de pallier les inconvénients actuels du mode de financement de notre système de protection sociale et de permettre au Parlement de contrôler l'évolution des dépenses sociales de la Nation.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a signalé que le projet de contribution sociale généralisée ne garantissait nullement l'automaticité d'un débat parlementaire annuel.

Il a rappelé, à cet égard, que l'idée d'un prélèvement social proportionnel s'était progressivement affirmée au cours des dernières années. Elle accompagne le recul progressif du système de financement traditionnel de la sécurité sociale, assis sur les revenus issus de l'activité professionnelle.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a estimé que ce projet dénotait une appréciation imparfaite des priorités quant à la résolution des problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale. En effet, la contribution sociale généralisée privilégie un effet redistributif incertain sans dégager par ailleurs des ressources financières nouvelles au bénéfice des régimes sociaux.

Le rapporteur spécial a rappelé à ce sujet l'aggravation des comptes de notre système de protection sociale et, notamment, du régime général de la sécurité sociale.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a également regretté que le projet de contribution sociale généralisée ne s'inscrive pas dans le cadre d'une démarche globale et cohérente visant à maîtriser l'évolution des dépenses d'assurance maladie, à engager l'inéluctable adaptation des régimes de retraite et à corriger les dysfonctionnements actuellement constatés dans la gestion des organismes sociaux. Il a estimé, à ce sujet, que l'abandon progressif du critère professionnel ne devait pas se limiter au seul mode de financement, mais également s'étendre au mode d'administration des régimes sociaux.

Le rapporteur spécial s'est ensuite attaché à analyser la logique sous-tendant le dispositif du projet de contribution sociale généralisée. Il a estimé que la complexité de ce projet résultait de son caractère hybride, qui le situe à mi-chemin de la cotisation et de l'impôt.

Il s'est par ailleurs interrogé sur la stabilité de l'équilibre financier qui devrait présider, selon le Gouvernement, à la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée.

A l'issue de cet exposé, M. Roland du Luart a estimé que le dépôt de ce projet aurait dû s'accompagner d'un plan de maîtrise des dépenses sociales. Il a, par ailleurs, jugé que ce nouveau prélèvement correspondait en fait à la définition d'une nouvelle forme d'impôt sur le revenu. Enfin, il s'est inquiété des modalités d'appréhension de son assiette notamment en ce qui concerne les revenus des exploitations agricoles.

M. Henri Collard s'est notamment interrogé sur le maintien des prélèvements sociaux exceptionnels préexistants avant de réaffirmer la nécessité d'une gestion rationnelle et rigoureuse de notre système de protection sociale.

M. Robert Vizet s'est essentiellement inquiété de la finalité réelle du projet de contribution sociale généralisée qui lui paraît remettre en cause les principes actuels d'organisation de la sécurité sociale.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la non-imposition éventuelle des bénéficiaires de prestations sociales ne résidant pas sur le territoire français.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété du degré de précision des règles déterminant l'assiette de la contribution sociale généralisée dont il a assimilé, par ailleurs, le principe à la création d'un nouvel impôt sur le revenu.

Répondant aux différents intervenants, M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a indiqué :

- que la définition de l'assiette de la contribution sociale généralisée résultait de l'analyse du texte des huit articles additionnels ;

- que la détermination de ses limites exactes était toutefois obscurcie par le caractère hybride de ce nouveau prélèvement ;

- que l'imposition des frais professionnels pénaliserait lourdement certaines professions ;

- que la réforme du mode de financement de notre système de protection sociale était probablement inéluctable ;

- que le Gouvernement ne maîtrisait pas, depuis deux ans, l'évolution des dépenses sociales ;

- que la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée devrait s'accompagner de la suppression du prélèvement social de 0,4 % sur l'ensemble des revenus imposables. En revanche, les autres prélèvements sociaux sur les revenus du capital mobilier et immobilier devraient être maintenus en l'état ;

- que seules les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France seraient assujetties à la contribution sociale généralisée.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de ne pas adopter le budget des affaires sociales et de la solidarité pour 1991.

Elle a ensuite successivement adopté huit amendements présentés par son rapporteur spécial qui tendent à supprimer les articles 92 à 99 du projet de loi de finances pour 1991 qui visent à instituer une contribution sociale généralisée.

AVANT - PROPOS

Par lettre rectificative en date du 3 octobre 1990, le Gouvernement a complété la seconde partie de la loi de finances pour 1991 par huit articles additionnels, rattachés au budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, et instituant une contribution sociale généralisée à compter du 1er janvier 1991.

Le présent rapport se consacre donc uniquement à une brève présentation des crédits pour 1991 du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

Il convient de rappeler à cet égard que le montant de ces crédits, soit environ 38 milliards de francs, demeurent modeste au regard du total des dépenses sociales évalué à plus de 1500 milliards de francs .

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION DES CREDITS DU MINISTERE DE LA SOLIDARITE, DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE

I. TABLEAU RECAPITULATIF DES CREDITS

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses prévues au titre du ministère avant prise en compte des modifications introduites par l'Assemblée nationale.

Analyse par titres
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Variation en % |
|---------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Titre III | 2.878,2 | 2.984,4 | + 3,6 |
| Titre IV | 33.271,5 | 34.682,5 | + 4,2 |
| Total D.O. | 36.149,7 | 37.666,9 | + 4,1 |
| Titre V C.P. | 89,5 | 75,7 | - 15,4 |
| (A.P.) | (93,1) | (78,4) | - 15,7 |
| Titre VI C.P. | 1.025,2 | 1.117,5 | + 9 |
| (A.P.) | (1.206,8) | (1.173,5) | - 2,7 |
| Total général C.P. | 37.264,5 | 38.860,1 | + 4,3 |
| A.P. | (1.300,0) | (1.251,9) | - 3,7 |

Les tableaux figurant au III du présent chapitre retracent de façon détaillée l'ensemble des lignes budgétaires inscrites au titre du présent budget. Ces crédits se répartissent :

- actions de caractère sanitaire,
- actions de caractère social,
- formation des professions sanitaires et sociales,
- services extérieurs des affaires sanitaires et sociales,
- population et migrations,
- administration centrale et services communs,
- recherche.

II - PRESENTATION PAR NATURE DES CREDITS INITIALEMENT PREVUS POUR 1991

A - LES MOYENS DE SERVICE

Les crédits du titre III augmentent de 3,6 % pour atteindre en 1991 un total de 2.984,4 millions de francs. Cette évolution traduit essentiellement :

1 - La réforme des services centraux communs au ministère du travail et du ministère de la solidarité entraînant, d'une part, la création d'une direction d'administration générale propre à chaque ministère et, d'autre part, l'affectation directe de certains crédits du budget des services communs au budget de la solidarité pour un montant de 279,6 millions de francs.

2 - Le transfert au ministère de l'éducation nationale de l'ensemble des moyens en personnel des services de santé scolaire (médecins, personnel médical et agents administratifs), soit une mesure nouvelle négative de 388 millions de francs.

3 - Les mouvements en personnel pour un montant total de 92 millions de francs. Ce total correspond notamment :

- à l'adaptation et à la modernisation des services se traduisant, d'une part, dans les services extérieurs des

affaires sanitaires et sociales, par la suppression de 120 emplois de catégorie D et à la création de 112 emplois qualifiés et, d'autre part, par la requalification d'une quarantaine d'emplois dans les services de l'administration centrale ;

- la prise en compte de la première et de la seconde tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la fonction publique ;

- la poursuite des transferts d'emplois entre l'Etat et les départements dans le cadre de la partition des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (D.D.A.S.S) ;

- diverses mesures statutaires et indemnités concernant notamment les personnels du génie sanitaire, les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, les directeurs départementaux et régionaux, les agents contractuels, et les personnels scientifiques et techniques du laboratoire national de la santé.

B - LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Les interventions publiques inscrites au titre IV augmentent de 4,2 % en 1991. Elles passent ainsi de 33.271,5 millions de francs à 34.682,5 millions de francs.

1 - L'analyse de ces crédits révèle tout d'abord une priorité en faveur de la santé notamment en ce qui concerne :

- la lutte contre le SIDA, qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs, dont 11 millions sont affectés à l'Agence française de lutte contre le SIDA. Parallèlement, une mesure nouvelle de 9 millions de francs est destinée à renforcer la prise en charge médico-sociale des populations concernées. Au total, les crédits d'intervention passent en ce domaine de 120 millions de francs à 140 millions de francs ;

- la prévention sanitaire générale. La dotation globale de la politique de prévention contre l'alcoolisme, le tabagisme et pour le bon usage du médicament est ainsi

doublée et passe de 12,7 millions de francs à 25,7 millions de francs.

- la lutte contre la toxicomanie qui bénéficie essentiellement d'une mesure nouvelle de 86,3 millions de francs consacrés aux structures. Par ailleurs, les crédits interministériels sont maintenus à leur niveau atteint en 1990, à savoir 250 millions de francs.

- la formation des personnels de santé, une première mesure nouvelle de 8,1 millions de francs étant affectée aux stages extra-hospitaliers et à la filière recherche du cursus médical. Une seconde mesure nouvelle, de 7,9 millions de francs, est destinée à revaloriser les bourses d'études des formations paramédicales. Cette dernière mesure constitue la première tranche d'un plan de revalorisation sur trois ans.

- le renforcement des moyens affectés aux secours d'urgence (centres 15) par une mesure nouvelle de 5 millions de francs. La dotation globale consacrée à ces services atteint ainsi 39,3 millions de francs.

2 - une seconde priorité est également accordée à l'action sociale et aux dispositifs de solidarité, plus particulièrement en ce qui concerne :

- l'action en faveur des personnes handicapées. La création de 2800 places dans les centres d'aide par le travail, conformément à l'engagement pluri-annuel de l'Etat, bénéficie ainsi d'une dotation globale de 154 millions de francs. Par ailleurs, la contribution de l'Etat au financement de l'allocation d'adulte handicapé augmente de 5,4% et atteint 15.881 millions de francs afin de prendre notamment en compte l'évolution prévisible du nombre des bénéficiaires.

- l'accueil des réfugiés, 1000 places d'hébergement supplémentaires étant ainsi créées dans le cadre d'une dotation globale de 62,6 millions de francs.

- l'aide au développement de la garde à domicile des personnes âgées, soit une mesure nouvelle de 0,6 million de francs pour un montant total de 16,7 millions de francs.

- les dépenses d'aide sociale obligatoire qui passent de 6.756,1 millions de francs à 7.532,9 millions de francs.

- les programmes d'action sociale (prévention de l'exclusion sociale, insertion par l'économique, fonds d'aide aux jeunes, actions en faveur des familles et de l'enfance, des rapatriés d'origine nord-africaine) qui s'élèvent à 585 millions de francs.

Enfin, il convient de signaler à ce titre la diminution des subventions à divers régimes sociaux (caisse des Mines, caisse des chemins de fer secondaires) en raison de l'évolution du nombre de leurs bénéficiaires. Au total, les crédits en cause regressent de 7.523 millions de francs à 7.101 millions de francs (soit une baisse de 422 millions de francs).

C - LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Les autorisations de programme du titre VI diminuent globalement de 2,7%. Cette évolution résulte principalement :

a) de l'infléchissement des autorisations de programme consacrées à la modernisation ou à l'humanisation des établissements sanitaires, qui passent ainsi de 615,4 millions de francs à 570 millions de francs.

Toutefois, cette diminution globale recouvre une réalité assez disparate. En effet, ce sont essentiellement les autorisations de programme relatives à la modernisation des C.H.R et des établissements d'intérêt national qui sont affectées (passant de 196 millions de francs à 95 millions de francs). En revanche, les autorisations de programme consacrées, d'une part, à la modernisation des établissements de soins et de cure et, d'autre part, aux structures psychiatriques extra-hospitalières ou de lutte contre la toxicomanie passent respectivement de 389,4 millions de francs à 435 millions de francs et de 30 millions de francs à 40 millions de francs.

b) de la stabilité globale des autorisations de programme relatives aux établissements d'action sociale. qui passent de 580 millions de francs à 593 millions de francs.

Si les autorisations de programme destinées à la transformation des hospices augmentent de 485 millions de francs à 498 millions de francs, on constate à l'inverse une diminution de 18,3

millions de francs à 12,5 millions de francs d celles relatives aux établissements sociaux pour les personnes âgées.

I
01 - ACTIONS DE CARACTERE SANITAIRE
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|---|----------------|----------------|--|
| Titre III : Moyens des services | 23,6 | 29,2 | |
| - Matériel et fonctionnement | 13,2 | 12,5 | Changement d'inscription des crédits consacrés aux enquêtes statistiques dans le domaine de l'interruption volontaire de grossesse. |
| - Dépenses informatiques | - | 6 | Transfert du budget des services communs du budget des affaires sociales et de la solidarité (informatique hospitalière) |
| - Institut National de la Santé et de la recherche médicale | 2,6 | 2,6 | |
| - S.C.P.R.I. (1) | 7,7 | 8 | Ajustement des dépenses de personnel |
| Titre IV : Interventions publiques | 1 173,1 | 1 312,3 | Mesures nouvelles : + 139,1 MF |
| - Programmes de protection et de prévention sanitaires | 237,8 | 271,8 | Solde des mesures nouvelles : + 34 MF, soit : + 20 MF pour le renforcement des moyens destinés à la lutte contre le SIDA + 13 MF pour le financement de campagnes d'information (tabagisme, alcoolisme, pharmacodépendance) + 5 MF pour renforcer les moyens destinés aux services d'urgence - 4 MF pour ajuster aux besoins les crédits du fonds de solidarité en faveur des hémophiles atteints du SIDA. |
| - Actions et services obligatoires de santé | 311,4 | 328,3 | Mesures nouvelles : + 16,8 MF, soit : + 1 MF pour ajuster aux besoins les crédits relatifs à la lutte contre la rage + 4,5 MF pour renforcer les services de santé dans les TOM + 4,3 MF en faveur des centres d'hygiène alimentaire + 10 MF pour financer les structures de lutte contre la toxicomanie - 3 MF pour ajuster aux besoins les crédits relatifs au dépistage conforme et gratuit au SIDA. |

III - PRESENTATION PAR ACTIONS DES CREDITS INITIALEMENT PREVUS POUR 1991

01 - ACTIONS DE CARACTERE SANITAIRE
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|--|----------------|----------------|--|
| - Lutte contre la toxicomanie | 341,2 | 427,5 | Mesures nouvelles : + 86,3 MF au titre du financement des structure de lutte contre la toxicomanie |
| - Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie | 250 | 250 | |
| - Intervention dans le domaine de la recherche | 32,7 | 34,7 | |
| Titre V : Investissements de l'Etat | 32 | 21,9 | Solde des mesures nouvelles : - 2 MF, soit : + 3,5 MF pour le développement de la structure d'évaluation des soins - 1,5 MF pour ajuster les crédits aux besoins pour les interventions dans le domaine de la pharmacie et du médicament. |
| Titre VI : Subventions d'investissement | 525,9 | 569 | |
| - Modernisation des C.H.R. | 168 | 112 | |
| - Etablissements de soins et autres | 325,9 | 423 | |
| - Psychiatrie, toxicomanie et alcoolisme | 32 | 34 | |
| Total Actions de caractère sanitaire | 1.754,7 | 1.932,5 | |

02 - ACTIONS DE CARACTERE SOCIAL

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|---|-----------------|-----------------|---|
| Titre III : Moyens des services | 57,6 | 66,3 | |
| - Etablissements nationaux à caractère social | | | Ajustement (+ 8,7 MF) aux besoins des crédits de personnel et amélioration du régime statutaire des professeurs des Instituts Nationaux des jeunes sourds et des jeunes aveugles. |
| - Service National des objecteurs de conscience | - | 161,3 | Transfert du chapitre du budget des services communs au budget des Affaires sociales et de la Solidarité |
| Titre IV : Interventions publiques | 30.988,7 | 32.218,6 | |
| - Prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés | 14,9 | 15,0 | Transfert (+ 0,1 MF) en provenance du budget du ministère du Travail de la prise en charge des anciens agents français des organismes sociaux d'Algérie |
| - Remboursement I.V.G. | 150 | 150 | |
| - Aide sociale obligatoire dont notamment : | 6.756,0 | 7.532,8 | |
| . Centres d'hébergement et de réadaptation sociale | 1.850,0 | 2.021,0 | Ajustement aux besoins |
| tutelle et curatelle | 154 | 188 | Ajustement aux besoins (mesures acquises : + 34 MF) |
| . Allocations et prestations diverses | 301,2 | 249,2 | Inscription des crédits d'insertion par l'économique au chapitre des programmes d'actions sociale (chapitre 47.21) |
| . Centres d'aide par le travail | 3.809,0 | 4.132,7 | Création de 2800 places (exécution de l'engagement pluriannuel de l'Etat) : + 154 MF |
| . Aide médicale | 290,6 | 590,6 | Correction de la surévaluation des effets du RMI (mesures acquises : 300 MF) |
| . Aide sociale | 320,8 | 320,8 | |
| - Fonds national de solidarité | 142 | 142 | |
| - Remboursement des départements | 800,6 | 799,9 | Ajustement des remboursements aux départements de l'Ain et de la Haute Corse des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieure à 1984 (- 0,6 MF) |

O2 - ACTIONS DE CARACTERE SOCIAL
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|--|-----------------|-----------------|--|
| - Contribution A.A.H. | 15.065,0 | 15.881,0 | Majoration due à l'évolution du nombre des bénéficiaires et à l'indexation de l'allocation |
| - Action en faveur des toxicomanes | 11,4 | 11,4 | |
| - Programmes d'action sociale de l'Etat dont notamment : | 525,1 | 584,7 | Mesures nouvelles : + 59,6 MF |
| . Action sociale générale | 53,3 | 138,6 | Modification de la répartition des crédits au sein de l'article 47.21 |
| . Entreprises d'insertion | - | 80,0 | |
| . Handicapés | 153,8 | 153,8 | |
| . Enfants et jeunes | 72,7 | 120,6 | |
| . Rapatriés d'origine nord-africaine | - | 75,0 | |
| . Personnes âgées | 16,0 | 16,6 | |
| - Majoration des centres mutualistes | 121,0 | 150,0 | Ajustement aux besoins |
| - Subventions à divers régimes de protection sociale | 7.402,6 | 6.951,5 | Effet de la modification du mode de revalorisation des pensions et ajustement aux besoins |
| Titre V : Investissements de l'Etat | 13,4 | 10,1 | Autorisations de programme : 9 MF (+ 50 %) |
| Titre VI : Subventions d'investissement | 487,6 | 536,9 | Autorisations de programme : 591,5 MF (+ 2 %) |
| - Transformation des hospices | 401,4 | 484,7 | Autorisations de programme : 498 MF (+ 2,5 %) |
| - Etablissements pour handicapés | 39,3 | 17 | Autorisations de programme : 2,7 (-) |
| - Etablissements pour personnes âgées | 17,1 | 9,0 | Autorisations de programme : 12,5 MF (- 31,6 %) |
| - Aménagement social concerté | 19,0 | 19,4 | Autorisations de programme : 20 MF (-) |
| - Aide à l'enfance | 5,2 | 3,6 | Autorisations de programme : 5 MF (- 1,9 %) |
| - Mode de garde de la petite enfance | 2,8 | 0,9 | Autorisations de programme : 1,3 MF (- 74 %) |
| - Divers (formation des personnels sociaux et établissements de réinsertion sociale) | 5,0 | 3,0 | Autorisations de programme : 4,2 MF (+ 13,5 %) |
| Total Actions sociales | 31.547,4 | 32.993,2 | |

03 - FORMATION DES PROFESSIONS SANITAIRES ET SOCIALES

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|--|--------------|----------------|--|
| Titre IV : Interventions publiques | 996,3 | 1.029,6 | |
| - Formation des professions médicales et paramédicales | 433,9 | 442,0 | Mesure nouvelle de + 8,1 MF : ajustement aux besoins des crédits destinés aux stages extra-hospitaliers pour les internes en santé publique et recherche |
| - Formation des professions sociales | 398,3 | 412,3 | Mesure nouvelle de + 14 MF afin d'améliorer la formation des travailleurs sociaux |
| - Bourses d'enseignement sanitaire et social | 164,0 | 175,2 | Revalorisation (+ 8,8 MF) des bourses versées aux professions paramédicales et sociales |
| Titre VI : Subventions d'équipement (CP) | 1,2 | 1,0 | Autorisations de programme : 1,5 MF (+ 50 %) |
| Total Formation | 997,5 | 1.030,7 | |

04 - SERVICES EXTERIEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|---|----------------|----------------|--|
| Titre III : Moyens des services | 2.664,3 | 2.543,6 | |
| - Rémunérations et charges sociales | 1.737,5 | 1.615,5 | En 1991, les effectifs du ministère diminueront de 1457 unités correspondant au solde de : |
| | | | - 2015 suppressions nettes dans le cadre du transfert du ministère de l'éducation nationale de personnels de la santé scolaire ; |
| | | | - 473 créations nettes dues à la partition des DDASS ; |
| | | | - 85 créations nettes dans le cadre de la modernisation des services. |
| - Ecole nationale de la santé publique | 52,9 | 57,9 | Création de 3 emplois dans le cadre de la modernisation de l'organisation des services |
| - Enseignement et formation des personnels | - | 17,3 | Transfert en provenance des services communs |
| - DDASS : remboursement des dépenses de personnel | 168,5 | 157,8 | L'ajustement aux besoins (+ 21 MF) est partiellement compensé par l'économie due à la prise en charge directe d'emplois par l'Etat (- 32 MF) |
| - DDASS : dépenses de fonctionnement | 603,4 | 658,9 | |
| - Directions départementales | 431,4 | 429,2 | Le regroupement des crédits au profit de la mise en place des centres de responsabilité (- 13,1 MF) n'est que partiellement compensé par la modernisation des services extérieurs (+ 4 MF) et l'augmentation (+ 7 MF) des moyens de fonctionnement des commissions départementales des hospitalisations en psychiatrie |

08 - POPULATIONS ET MIGRATIONS
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|---|--------------|--------------|---|
| Titre III : Moyens des services | 100 | | |
| Aide sociale pour les rapatriés | 100 | - | Ajustement aux besoins |
| Titre IV : Interventions publiques | 113,2 | 121,8 | |
| - Interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants | 113,2 | 121,8 | Mesure nouvelle de 8,6 MF pour financer une campagne d'information sur les problèmes de cohabitation et pour renforcer les subventions aux associations françaises dans les centres d'hébergement des réfugiés. |
| Total | 213,2 | 121,8 | |

09 - ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES COMMUNS
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|--|------|---------|--|
| Titre III : Moyens des services | - | 149,1 | |
| - Réorganisation des services centraux du ministère du Travail et du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité | - | 1.140,6 | Transfert du budget des Services communs au budget des Affaires sociales et de la Solidarité de divers crédits dont la gestion sera assurée par la nouvelle direction d'administration générale du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité |
| - Statistiques | - | + 0,7 | Changement d'inscription des crédits consacrés aux enquêtes statistiques dans le domaine de l'interruption volontaire de grossesse |
| Renouveau du service public : centres de responsabilité | - | + 7,8 | Mise en place d'un centre de responsabilité : sous direction des naturalisations (Direction de la population et des migrations) |
| Total | - | 149,1 | |

52. RECHERCHE
(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Observations |
|---|-------------|-------------|--|
| Titre III : Moyens des services | 32,5 | 34,7 | |
| - Service central de protection contre les rayonnements ionisants | 32,5 | 33,6 | Ajustement (+ 1 MF) aux besoins des dépenses de personnel |
| - Mission recherche expérimentation | - | + 1,07 | Transfert du budget des services communs au budget de la Solidarité, de la Santé et de la protection sociale des crédits de la mission recherche expérimentation |
| Titre V : Investissement de l'Etat (Mission recherche expérimentation) | 4,1 | 5,7 | Autorisations de programme : 6,4 MF (+ 14,2%) |
| Titre VI : Subventions d'équipement | 10,5 | 10,5 | Autorisations de programme : 10,5 MF (-) |

IV - LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Titre III : majoration de 4 millions de francs (non reconductibles) dont :

- . chapitre 31-41 - article 50 (+ 0,75 million de francs) et chapitre 34-98 - article 10 (+ 0,35 million de francs) afin de favoriser la participation des appelés du contingent à des actions en faveur des handicapés.**
- chapitre 34-95 - article 10 : 2 millions de francs (abondement des crédits informatiques).**
- chapitre 37-13 - article 80 : 0,9 million de francs (centre des responsabilité des services centraux).**

Titre IV : majoration de 10 millions de francs dont :

- chapitre 46-23 - article 20 : 1 million de francs (intervention en faveur des populations défavorisées).**
- chapitre 47-21 - article 30 : 7,5 millions de francs (action sociale en faveur des handicapés).**
- chapitre 47-21 - article 50 : 0,5 million de francs (action sociale en faveur des familles et de l'enfant).**
- chapitre 47-21 - article 70 : 1 million de francs (associations intervenant dans le domaine social).**

Titre VI : majoration de 2,15 millions de francs dont :

- chapitre 66-20 - article 40 : 0,15 million de francs (subventions d'équipement social en faveur des personnes âgées).**
- chapitre 66-20 - article 50 : 2 millions de francs (formation des personnels sociaux)**

CHAPITRE DEUX

LES HANDICAPES : UN EFFORT BUDGETAIRE CERTAIN QUI FAIT SUITE A UN TRANSFERT DE CHARGES REGRETTABLE

Dans son principe, l'intervention de la puissance publique dans ce domaine résulte du texte de l'article 1er de la loi d'orientation du 30 juin 1975, qui dispose : "la prévention et le dépistage des handicapés, les soins, l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle, l'emploi, la garantie minimum de ressources, l'intégration sociale et l'accès aux sports et aux loisirs du mineur ou de l'adulte handicapé constituent une obligation nationale."

Compte tenu de l'ampleur de la volonté ainsi affichée, il est clair que l'action en faveur des handicapés prend de multiples formes qui dépassent largement le simple cadre du budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, même si les dotations qui figurent sur ce fascicule représentent, sans nul doute, la fraction la plus importante des crédits du ministère.

Si l'on se limite à la simple analyse des interventions financières directes en faveur des handicapés, on notera en outre que la loi de décentralisation a donné aux départements une très large compétence en ce domaine.

I - LA REPARTITION DES COMPETENCES

Elle résulte essentiellement de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. Ce texte a opéré une répartition des compétences en fonction des responsabilités générales des collectivités concernées de la façon suivante :

- les organismes de sécurité sociale prennent en charge, outre les soins et réductions nécessaires aux handicapés, les frais de

fonctionnement des Maisons d'accueil spécialisées (M.A.S) ainsi que ceux des Instituts médico-éducatifs (I.M.E) et des Instituts médico-professionnels (I.M.P.R.O);

- l'Etat assure l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, à travers les centres de travail (C.A.T) et les ateliers protégés (A.P);

les départements financent l'hébergement des adultes handicapés, soit dans des structures spécialisées (foyers permanents), soit en favorisant leur maintien à domicile.

Ce schéma doit cependant être complété sur deux points. En effet, l'Etat prend en charge l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H) ainsi que la subvention versée aux services d'auxiliaires de vie.

Dans ce dispositif général, deux organismes jouent un rôle déterminant dans le placement ou l'orientation des handicapés :

- pour les enfants, la Commission départementale d'éducation spéciale (C.D.E.S);

pour les adultes, la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnels (COTOREP).

Votre Commission note d'ailleurs que, malgré l'importance de ses compétences dans le domaine de l'action à l'égard des handicapés, le département ne siège pas dans les C.D.E.S et ne dispose que d'un seul représentant dans les COTOREP.

II - UNE DIFFICULTE MAJEURE : EVALUER LES BESOINS

Depuis plusieurs années, la structure de la population atteinte d'un handicap évolue de façon importante, sous l'effet de deux facteurs :

- les progrès considérables accomplis depuis 1970 en matière de périnatalité ont permis de réduire de façon importante le taux de handicap grave à la naissance;

- les nombreuses générations d'enfants handicapés, nées entre 1960 et 1970, arrivent progressivement à l'âge adulte.

En conséquence, les moyens d'aide et les structures d'hébergement destinés aux handicapés doivent évoluer pour répondre à ces nouveaux besoins.

Or, et en dépit d'une augmentation certaine du nombre global des capacités, tous les partenaires concernés reconnaissent que les structures d'accueil pour adultes handicapés demeurent encore insuffisantes.

Par ailleurs, et faute d'un outil statistique encore totalement adapté, il s'avère impossible de cerner précisément la population concernée, et donc d'évaluer avec certitude les besoins qui restent à satisfaire.

III - L'ADAPTATION PROGRESSIVE DES CAPACITES

Dans un premier temps, le Gouvernement avait opté pour une solution provisoire qui, en pratique, s'est concrétisée par un transfert de charge au détriment des collectivités locales.

Neanmoins, les négociations menées avec les organisations représentatives des personnes handicapées ont permis d'aboutir à la conclusion de l'accord ambitieux du 8 novembre 1989 dont la mise en oeuvre se traduit par le dégagement de crédits significatifs dans le projet de budget du ministère.

A - UNE MESURE GÉNÉREUSE AUX CONSÉQUENCES DISCUTABLES :

Lors de l'examen du texte qui est devenu la loi du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre sociale, l'Assemblée nationale a adopté une disposition - plus connue sous le nom d'amendement "Creton" - prévoyant que les jeunes adultes handicapés peuvent être maintenus dans des établissements pour enfants au-delà de l'âge réglementaire, s'il n'existe pas de place dans la structure pour adultes correspondant à leur cas. Toutefois, les frais de séjour restent à la charge de la collectivité qui aurait normalement dû accueillir le jeune handicapé.

Dans son principe, cette mesure revient à légaliser une pratique qui était déjà autorisée depuis plusieurs années et tendant à

pallier l'insuffisance des structures d'accueil pour adultes, en empêchant toute rupture de la prise en charge.

Généreuse dans son principe, cette disposition a cependant été complétée par une circulaire en date du 13 mai 1989 et qui, elle, s'avère beaucoup plus discutable.

En effet, aux termes de ce dernier texte, si la COTOREP décide d'orienter le jeune vers un centre d'aide par le travail, elle devra alors indiquer quelle serait, à défaut de place dans la structure concernée, "la catégorie d'établissement, éventuellement de jour, pouvant répondre provisoirement" à la situation de l'intéressé.

En fait, cette circulaire sous-entend que la catégorie d'établissement susceptible de se substituer au C.A.T est celle des foyers à compétence départementale, et insiste d'ailleurs sur la nécessité de saisir rapidement les autorités locales d'une demande de prise en charge des frais de séjour. Cette circulaire organise donc un transfert de charge au détriment des collectivités locales.

Toutefois, et devant l'inquiétude manifestée par l'ensemble des parties concernées, le Secrétaire d'Etat chargé des handicapés et des accidentés de la vie a négocié en 1989 avec les organisations représentatives des personnes handicapées la conclusion d'un accord définissant les grandes lignes d'un programme d'action ambitieux.

B - L'ACCORD DU 8 NOVEMBRE 1989 ET SA MISE EN OEUVRE :

L'accord du 8 novembre 1989 comporte deux grands volets, à savoir :

- la création, d'ici 1994, de 14.000 postes de travail supplémentaires pour les handicapés, soit :

* 2.800 places de C.A.T et 800 places d'ateliers protégées en 1990 et 1991,

* 2.600 places de C.A.T et 1.000 places d'atelier protégées en 1992 et 1993.

- une réforme des ressources des travailleurs handicapés, qui se traduit notamment par la limitation des possibilités de cumul entre l'A.A.H et la garantie de ressources et un écrêtement de 5 % du complément de rémunération en centre d'aide par le travail.

Toutefois, le Gouvernement a prévu un régime transitoire, pour éviter que le dispositif précédent ne conduise à réduire de façon brutale les ressources aujourd'hui perçues par des personnes concernées par le plafonnement.

D'une manière générale, l'action en faveur des handicapés s'est traduite, en 1990 et 1991, par une majoration des crédits prévus au titre des interventions en faveur des handicapés et inscrits sur le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, on note deux mesures significatives, à savoir:

- 154 millions de francs permettant la création de 2800 places dans les centres d'aide par le travail, conformément à l'engagement souscrit par l'Etat (chapitre 46-23, article 70);

- 45 millions de francs ouverts en autorisations de programme pour créer 910 places dans le cadre de la première année d'application du plan de développement des maisons d'accueil spécialisées (chapitre 66-20, article 10).

Le projet de budget soumis à l'examen du Sénat comporte donc un effort tout à fait significatif en faveur des handicapés.

Votre Commission des Finances souhaite vivement que cet effort puisse être maintenu à l'avenir et que des considérations budgétaires ne viennent pas le remettre en cause.

Réunie le 14 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de ne pas adopter le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1991.

Elle a ensuite, successivement, adopté huit amendements tendant à supprimer les articles 92 à 99 du projet de loi de finances pour 1991 qui vise à instituer une contribution sociale généralisée.