

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Mugette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 29) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UNE MOBILISATION FORTE DE L'ETAT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES	9
A. LES POLITIQUES EN FAVEUR DES FAMILLES DÉFAVORISÉES : UNE ANNÉE DE TRANSITION	9
1. <i>Les économies attendues de la réforme de la protection des majeurs</i>	10
a) Un dispositif de protection plus juste et plus efficace	10
b) Une nouvelle responsabilité pour les départements	12
2. <i>Vers une meilleure utilisation des crédits consacrés à l'accompagnement des familles et à la protection de l'enfance</i>	13
a) L'évaluation nécessaire des politiques d'accompagnement des familles dans leur rôle de parents	13
b) Un meilleur accompagnement des familles dans leur démarche d'adoption	15
c) Le renforcement des dispositifs de prévention et de lutte contre l'enfance en danger	17
3. <i>L'allocation de parent isolé : une nouvelle charge pour les départements à compter du 1^{er} juillet 2009</i>	18
a) Une dotation qui permet un financement de l'API à mi-année	18
b) Des prévisions au plus juste fondées sur des économies incertaines	20
B. LA GÉNÉRALISATION DU RSA : UN EFFORT IMPORTANT DE L'ETAT EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS DÉMUNIES	21
1. <i>L'expérimentation du RSA : un premier bilan concluant</i>	21
a) Un tiers des départements ont expérimenté le RSA	21
b) La poursuite des expérimentations nécessite de nouveaux crédits pour le premier semestre de 2009	23
2. <i>Un engagement fort de l'Etat pour financer la généralisation du RSA</i>	23
a) Le coût global du dispositif	25
b) Un financement partagé	25
c) La dotation de l'Etat au fonds national des solidarités actives	26
3. <i>Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale : des actions mal identifiées</i>	27
C. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	28
1. <i>Des actions d'inégale portée dont la répartition doit être révisée</i>	28
2. <i>Les actions en faveur de l'égalité professionnelle</i>	29
3. <i>La priorité affirmée en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes</i>	30
II. LA POLITIQUE EN FAVEUR DU HANDICAP : CHANGEMENT DE CAP	32
A. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES	32
1. <i>L'augmentation des revenus d'existence des personnes handicapées</i>	32
a) La revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés	32
b) Allocation supplémentaire d'invalidité : une dépense mieux calibrée bien que fondée sur des hypothèses peu précises	36
2. <i>Un programme ambitieux de création de places</i>	37

B. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'INSERTION PROFESSIONNELLE.....	40
1. <i>Des mesures incitatives au retour à l'emploi des personnes handicapées</i>	41
a) Le pacte national pour l'emploi des personnes handicapées.....	41
b) Les problèmes liés à la mise en œuvre de cette réforme.....	42
2. <i>Les inquiétudes des acteurs du milieu protégé malgré l'augmentation des crédits</i>	42
a) La création de nouvelles places en Esat s'accompagne d'une rationalisation du fonctionnement de ces structures	43
b) Un budget contraint pour les entreprises adaptées	45
3. <i>La nécessaire intensification des actions en faveur de l'emploi et de la formation des personnes handicapées</i>	46
a) L'insertion professionnelle des personnes handicapées : un bilan contrasté	47
b) Le développement des actions conduites par l'Agefiph	48
c) La montée en charge progressive du fonds « fonction publique »	52
C. LEVER LES DERNIERS OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE COMPLÈTE DE LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005	54
1. <i>Elargir le périmètre de la prestation de compensation du handicap</i>	54
a) La montée en charge progressive de la PCH	56
b) Un taux de couverture des dépenses qui demeure favorable aux départements jusqu'en 2009	56
2. <i>Mieux accompagner les maisons départementales des personnes handicapées dans l'exercice de leurs missions</i>	57
a) Dégager des moyens supplémentaires pour le développement des maisons départementales des personnes handicapées	58
b) Un appui nécessaire de l'Etat pour assurer une même qualité de service sur l'ensemble du territoire.....	59
3. <i>Préparer la mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité</i>	60
III. LES INQUIÉTUDES LIÉES À LA RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	63
A. PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION DES MOYENS	63
1. <i>Le programme 124 regroupe les moyens humains et matériels de cinq missions</i>	63
2. <i>Les dépenses de personnel sont largement prédominantes</i>	64
B. UNE ANNÉE DE TRANSITION AVANT LA MISE EN PLACE DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ	65
1. <i>Le recentrage des administrations centrales sur quatre pôles</i>	65
2. <i>La réorganisation des administrations déconcentrées autour des agences régionales de santé</i>	66
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	71
• <i>Article 74 (art. L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles) Convergence tarifaire et rationalisation des coûts dans les établissements et services médico- sociaux</i>	71
• <i>Article 75 (art. L. 523-1, L. 552-1 et L. 524-8 du code de la sécurité sociale) Réforme de l'allocation de parent isolé</i>	73
• <i>Article 76 (art. L. 821-2, L. 821-3-1 et L. 821-7-3 du code de la sécurité sociale, art. L. 5213-2 du code du travail) Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation</i>	76
• <i>Article 76 bis (article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) Création d'un document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes</i>	78

TRAVAUX DE LA COMMISSION	81
I. AUDITION DES MINISTRES	81
II. EXAMEN DE L'AVIS.....	98

Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2009

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2009/2008 (en %)
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations (libellé modifié)	582 462 856	+ 1192,1 %
Expérimentation du revenu de solidarité active	17 100 000	- 43 %
Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	10 000 000	- 33,7 %
Généralisation du revenu de solidarité active (nouveau)	555 362 856	+ 100 %
Actions en faveur des familles vulnérables	837 728 561	- 35,3 %
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	15 500 000	- 33,1 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	601 476 989	- 41,0 %
Protection des enfants et des familles	220 751 572	- 12,1 %
Handicap et dépendance	8 651 122 059	+ 6,7 %
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14 100 000	- 5,4 %
Incitation à l'activité professionnelle	2 481 100 000	+ 5,9 %
Ressources d'existence	6 129 853 398	+ 7,2 %
Compensation des conséquences du handicap	18 268 661	+ 15,3 %
Personnes âgées	2 000 000	- 76,1 %
Pilotage du programme	5 800 000	- 3,3 %
Egalité entre les hommes et les femmes	29 242 962	+ 3,3 %
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	529 922	- 4,8 %
Egalité professionnelle	5 513 647	- 4,8 %
Egalité en droit et en dignité	10 563 718	- 4,9 %
Articulation des temps de vie	168 113	- 4,8 %
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12 467 562	+ 16,9 %
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 076 079 016	+ 2,3 %
Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	53 515 821	- 4,8 %
Statistiques, études et recherche	34 212 648	- 0,3 %
Gestion des politiques sociales	247 293 572	+ 6,4 %
Gestion des politiques sanitaires	333 608 879	+ 3,2 %
Pilotage de la sécurité sociale	40 959 002	+ 4,3 %
Soutien de l'administration sanitaire et sociale	366 489 094	+ 0,1 %
Total mission « Solidarité et intégration »	11 176 635 454	+ 6,2 %

Mesdames, Messieurs

A périmètre constant, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2009 augmentent de 6 % par rapport à 2008, pour atteindre **11,18 milliards d'euros**. Pour 2010, cette hausse devrait être contenue à 4 %.

A ces crédits s'ajoutent les dépenses fiscales, dont le montant, de 11,84 milliards d'euros, permet de doubler les moyens alloués aux actions conduites dans le cadre de cette mission et d'accorder des exonérations ou déductions fiscales aux familles modestes et aux personnes âgées et handicapées.

Le périmètre de la mission est profondément modifié avec le transfert de deux programmes « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et « Protection maladie », respectivement vers les missions « Ville et logement » et « Santé ».

Les crédits sont donc répartis dans **cinq programmes** au lieu de sept, de poids très inégal, placés essentiellement sous la responsabilité du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, relativisant ainsi son caractère interministériel.

- Le premier, « **Lutte contre la pauvreté** », qui relève du haut commissariat aux solidarités actives, est considérablement étoffé du fait de la mise en œuvre, au second semestre de 2009, du revenu de solidarité active.

- Le deuxième, « **Actions en faveur des familles vulnérables** », est constitué pour l'essentiel de l'allocation de parent isolé (API) et des dépenses en faveur des mesures de protection des majeurs. Il sera affecté, en 2009, par la mise en œuvre de deux réformes : la généralisation du RSA qui fera disparaître l'API à compter du 1^{er} juin 2009 et la loi portant réforme de la protection des majeurs, dès le 1^{er} janvier, qui se traduit par une réduction des crédits d'Etat affectés au financement de ces mesures. Ainsi, la contraction progressive des crédits de ce programme au cours des deux prochaines années conduit à poser légitimement la question de son avenir.

- Le programme « **Handicap et dépendance** » concentre à lui seul plus de 77 % des crédits de la mission et bénéficie d'une forte croissance qui confirme les engagements pris par le Président de la République en faveur des personnes handicapées : augmentation du montant de l'AAH de 25 % d'ici à 2012, amélioration des conditions de cumul de cette allocation avec les revenus d'activité, renforcement des crédits accordés en faveur de l'emploi des personnes handicapées, notamment dans le secteur protégé, et appui au développement des maisons départementales des personnes handicapées.

L'ensemble de ces mesures traduisent un renversement de la logique qui a prévalu jusqu'alors et qui consistait à évaluer le taux d'incapacité permanente des personnes handicapées, plutôt que d'identifier leurs facultés à exercer une activité professionnelle.

- Le quatrième programme « **Egalité entre les hommes et les femmes** » conserve une dotation modeste par rapport aux autres programmes, ce qui ne préjuge en rien du caractère crucial des actions conduites et de l'efficacité des politiques mises en œuvre, notamment en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes. Deux des actions de ce programme - « Articulation des temps de vie » et « Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », dotées de crédits très faibles, pourraient être intégrées dans l'action « Egalité professionnelle », qui recouvre des objectifs communs.

- Enfin, le programme « **Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales** », qui regroupe les moyens des administrations de la santé et du secteur médico-social, devrait être profondément réformé du fait de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la prochaine mise en place des agences régionales de santé (ARS). De nombreuses inquiétudes se sont exprimées à ce sujet, en particulier sur les conséquences de cette restructuration pour le secteur médico-social et qui mériteront que l'on y prête une attention particulière.

I. UNE MOBILISATION FORTE DE L'ETAT EN FAVEUR DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES

La mobilisation de l'Etat en faveur des publics les plus vulnérables se traduit principalement par la mise en œuvre, en 2009, de deux grandes réformes, la généralisation du RSA qui bénéficiera aux ménages les plus démunis et la réforme des tutelles qui vise à mieux protéger les personnes vulnérables, ainsi que par le développement des actions de lutte contre les violences faites aux femmes.

L'Etat participe au financement de ces politiques en mobilisant les crédits de **trois programmes** de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Egalité entre les hommes et les femmes ».

A. LES POLITIQUES EN FAVEUR DES FAMILLES DÉFAVORISÉES : UNE ANNÉE DE TRANSITION

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », doté pour 2009 de 837,7 millions d'euros, finance principalement l'allocation de parent isolé (API) et les mesures de protection des majeurs, qui absorbent respectivement environ 72 % et 25,6 % des dépenses du programme.

L'année 2009 constitue une **année de transition** pour ce programme, qui est marqué à la fois par la disparition en cours d'année de l'API, intégrée à compter du 1^{er} juin dans le RSA, et par la mise en œuvre, dès le 1^{er} janvier, de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Il en résulte, pour 2009, une diminution des crédits de 35,3 % par rapport à 2008, qui devrait se poursuivre les deux années suivantes. Ainsi, en 2011, la dotation de ce programme devrait être ramenée à 252 millions d'euros, conduisant à s'interroger sur son existence à terme.

Evolution pluriannuelle des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables »

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Crédits de paiement	1 294,3	837,7	366,9	252,4
Evolution en %	ns	- 35,3	- 56,2	- 30,7

Source : projet annuel de performances - 2008

1. Les économies attendues de la réforme de la protection des majeurs

Dans la plupart des cas, les mesures de tutelle et de curatelle sont assurées par les familles. Toutefois, si celles-ci ne peuvent en assumer la charge, leur gestion est déléguée à l'Etat, qui en confie l'exercice à des associations tutélaires, qui se rémunèrent par prélèvement sur les ressources des majeurs, et à titre subsidiaire, par financement de l'Etat.

La mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection des majeurs se traduit, en 2009, par une diminution des dépenses consacrées par l'Etat au financement de ces mesures, puisque les crédits programmés s'élèvent à 214,2 millions d'euros, contre 244 millions inscrits en loi de finances initiale pour 2008.

a) Un dispositif de protection plus juste et plus efficace

La loi du 5 mars 2007 modifie le fonctionnement du système de protection juridique des majeurs. Son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 doit permettre de limiter la progression du nombre de mesures de protection financées par l'Etat et de juguler l'augmentation des dépenses afférentes.

• Les objectifs de la loi du 5 mars 2007

Cette réforme vise à la fois à :

- **mieux adapter les mesures de protection aux besoins** de la personne majeure protégée, en restreignant aux seuls motifs médicaux l'ouverture d'une mesure de tutelle, de curatelle ou de sauvegarde de justice ;

- **limiter le recours aux tiers**, en élargissant la liste des personnes proches susceptibles d'assurer la protection de la personne concernée ;

- **professionnaliser et encadrer l'activité des différents intervenants extérieurs à la famille** en les regroupant sous une nouvelle appellation commune de « mandataires judiciaires à la protection des majeurs » ;

- **réformer le financement des mesures de protection**, en généralisant le système expérimental de dotation globale, en confortant le principe d'une participation financière des majeurs protégés et en modifiant les règles de répartition entre financeurs publics.

• Les économies attendues

Aujourd'hui, plus de 700 000 personnes, soit près de 1 % de la population française, sont placées sous protection juridique. Du fait du vieillissement croissant de la population, le nombre des personnes protégées devrait continuer d'augmenter à un rythme soutenu.

Aussi, **votre commission se félicite que la mise en œuvre de la réforme des tutelles permette d'interrompre cette spirale inflationniste**, même si, pour 2009, la diminution des dépenses par rapport à 2008 ne devrait pas excéder 30 millions d'euros, soit une économie d'un montant inférieur aux 76,7 millions initialement escomptés.

Il convient toutefois de préciser qu'à dispositif constant, le coût pour l'Etat aurait atteint 270 millions d'euros, soit 56 millions d'euros de plus que la dotation prévue pour 2009. Le Gouvernement table en effet sur un ralentissement de la progression du nombre de mesures confiées à l'Etat, ce nombre étant ramené pour 2009 de 259 000, à dispositif constant, à 187 400 grâce à l'application de la réforme. Alors que le nombre de mesures augmente actuellement en moyenne de 7 % par an, leur progression devrait être contenue, en 2009, à 2,1 %.

Nombre de mesures de tutelle et de curatelle d'Etat

	2004	2005	2006	2007	2008 <i>(prévision)</i>	2009 <i>(prévision)</i>
Nombre total de mesures, dont :	178 747	195 269	212 371	231 989	249 379	187 394
- <i>mesures à domicile</i>	123 854	131 578	141 119	156 825	168 580	nc
- <i>mesures financées par DGF</i>	25 661	50 389	85 734	94 599	119 565	nc
Besoins estimés (en millions d'euros)	170,2	185,53	200,7	225,34	247,82	214,2

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Ce ralentissement s'explique principalement par :

- le recentrage des mesures de protection juridique sur les personnes touchées par une altération des facultés mentales se traduisant par leur incapacité avérée à exprimer leur volonté, les curatelles pour motifs sociaux étant supprimées ;

- la création de mesures subsidiaires moins contraignantes, en remplacement de la tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA), telles que les mesures d'accompagnement judiciaire (Maj), obligatoirement précédées de mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp), pour les personnes qui rencontrent des difficultés pour gérer leurs prestations sociales et dont la prise en charge relève désormais des départements ;

- la révision périodique des mesures de protection¹, sauf si l'état de santé de la personne concernée n'est pas susceptible d'évolution ;

- enfin, le moindre recours aux associations tutélaires du fait de l'intervention privilégiée d'une personne proche.

¹ La loi prévoit que les mesures de tutelle et de curatelle sont révisées tous les cinq ans, tandis que les mesures d'accompagnement judiciaire font l'objet d'un réexamen tous les deux ans et ont une durée de vie limitée à quatre années.

La généralisation du système de dotation globale à tous les services tutélaires, qui consacre l'abandon définitif du système du « mois mesure », financé en fonction du nombre de mesures gérées, doit permettre à la fois de privilégier la qualité du service rendu et d'en réduire le coût par une plus juste rémunération.

b) Une nouvelle responsabilité pour les départements

La nouvelle répartition des financements se traduit par un désengagement de l'Etat et un rôle plus actif des conseils généraux.

La réforme prévoit en effet que :

- **l'Etat** finance les tutelles et curatelles des personnes qui ne perçoivent pas de prestations sociales ou dont les allocations sont à la charge des départements ;

- **la sécurité sociale** assume, au titre de l'assurance maladie, les mesures de protection confiées aux établissements et, au titre de la branche famille, contribue au financement des mesures de tutelle, de curatelle, de sauvegarde de justice et d'accompagnement judiciaire pour les personnes percevant des prestations sociales, à l'exception de celles versées par les conseils généraux ;

- enfin, **les départements** financent les Maj pour les personnes bénéficiaires d'une des allocations dont ils ont la charge (RMI, Apa, PCH et bientôt RSA « socle »¹) et les Masp.

L'impact budgétaire de la réforme (voir tableau ci-après) met en évidence **l'augmentation progressive, d'ici à 2011, des dépenses assumées par les départements au titre de la Masp**. Mais ces nouvelles dépenses devraient être partiellement compensées grâce aux économies qui résultent de la diminution prévisible des Maj (qui doivent se substituer aux mesures de TPSA), les Masp devant obligatoirement être prononcées au préalable.

Pour 2009, à dispositif constant, le coût des mesures de TPSA auraient représenté pour les conseils généraux plus de 25 millions d'euros contre 5,5 millions pour les Maj et 12 millions pour les Masp après réforme, soit environ 7,5 millions d'économies. **Pour les années suivantes, la mise en œuvre de ces nouvelles mesures devrait se traduire, au total, par une charge supplémentaire pour les départements.**

¹ Le RSA « socle », qui correspond à l'API et au RMI actuels, relève des départements, le RSA « chapeau », dont le versement permet de dépasser le niveau de ces deux minima, étant financé par l'Etat au travers du fonds national des solidarités actives (FNSA).

**Impact budgétaire de la réforme de la protection des majeurs
pour l'Etat, la sécurité sociale et les départements**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Volet social (<i>départements : Masp</i>)	11,96	32,68	48,9
Volet juridique (<i>frais de tutelle</i>) dont :	449,56	459,14	469,51
<i>Etat</i>	214,23	222,19	231,24
<i>Départements</i>	5,47	4,07	2,02
<i>Sécurité sociale</i>	225,23	228,12	231,34
<i>Autres (CDC)</i>	4,63	4,76	4,91
TOTAL (<i>volets social et juridique</i>)	461,52	491,82	518,41

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Il faut néanmoins préciser que ces prévisions reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre rapide de la réforme, dont l'impact devrait être perceptible dès 2009. A cet égard, votre commission s'est alarmée de la non-parution de certains décrets d'application de la loi, dont l'entrée en vigueur est pourtant prévue au 1^{er} janvier 2009.

En l'absence de ces textes réglementaires un mois avant la date d'application de la loi, des retards sont à craindre, en particulier dans la mise en œuvre des Masp, qui relèvent de la compétence des départements. En effet, de nombreux conseils généraux, estimant qu'ils ne disposent pas à ce stade d'informations suffisamment précises sur les conditions d'application de ces mesures, ont fait le choix d'un attentisme prudent concernant les dépenses qu'ils entendent consacrer à l'embauche et à la formation des personnels qui seront en charge de ces mesures.

2. Vers une meilleure utilisation des crédits consacrés à l'accompagnement des familles et à la protection de l'enfance

a) L'évaluation nécessaire des politiques d'accompagnement des familles dans leur rôle de parents

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » consacra, pour 2009, 15,5 millions d'euros (contre 23,2 millions en 2008) à **l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents**. Ces actions, qui visent à préserver la cellule familiale et à orienter les parents lorsque leurs enfants rencontrent des difficultés particulières, s'inscrivent dans le cadre plus large des politiques de prévention de la délinquance des mineurs, mais aussi de la protection de l'enfance.

Malgré une baisse de 33 %, cette dotation permettra d'accorder :

- 2 millions d'euros de subventions aux associations nationales intervenant dans ce domaine ;

- 13,5 millions d'euros aux structures déconcentrées, soit 7,5 millions de moins qu'en 2008, diminution justifiée par la consommation partielle des crédits de soutien à la parentalité au cours des années précédentes qui a conduit, pour 2009, à un meilleur ciblage des projets financés.

Les actions mises en œuvre au niveau local sont pilotées par les Ddass qui, en partenariat avec l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et les caisses d'allocations familiales (Caf), coordonnent et mobilisent l'ensemble des acteurs concernés. Ainsi seront financés :

- le fonctionnement des 250 établissements conventionnés d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) chargés des entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), de l'information et de l'orientation des publics jeunes sur les questions relatives à la sexualité et qui accueillent et conseillent les familles rencontrant des difficultés particulières ;

- les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Réaap) et les 490 Points Info Famille labellisés et adossés à des sites Internet départementaux ;

- les 213 services de médiation familiale, dont les actions tendent à faciliter l'exercice de l'autorité parentale, en application des dispositions de l'article 373-2-10 du code civil ;

- dix-neuf projets de création de maisons des adolescents regroupant des dispositifs sanitaires, sociaux, éducatifs et juridiques à destination des jeunes ;

- mais aussi des actions d'accompagnement scolaire.

Evolution de la répartition des crédits relatifs à l'accompagnement des familles

(en millions d'euros)

Interventions	2008	2009
Subventions nationales aux têtes de réseau	2,0	2,0
Actions déconcentrées, dont :	21,0	13,5
Médiation familiale	2,4	2,4
Conseil conjugal et familial	2,5	1,5
Soutien à la parentalité	13,6	7,1
Autres actions	2,5	2,5
TOTAL	23,0	15,5

Source : projet annuel de performances - 2008

Selon les termes du projet annuel de performances, l'objectif est d'« *aider les parents à exercer plus aisément leur rôle de parents et à réaliser l'éducation de leurs enfants* ». **Outre le caractère imprécis de cet objectif, votre commission s'interroge sur la pertinence de l'indicateur lié à la réalisation de cet objectif, à savoir le « pourcentage de départements ayant au moins deux actions de soutien à la fonction parentale pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans ». Il paraîtrait en effet plus conforme à l'esprit de la Lolf d'évaluer l'efficacité des actions réalisées avec un indicateur portant, non pas sur l'existence de moyens mais sur les résultats obtenus grâce à leur mise en œuvre.**

De surcroît, constatant chaque année la sous-consommation des crédits alloués à ces politiques, votre commission demande que ces dernières fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse et de recommandations à suivre pour l'exercice 2010.

b) Un meilleur accompagnement des familles dans leur démarche d'adoption

Les politiques mises en œuvre par l'Etat en faveur de l'adoption ont un triple objectif :

- augmenter le nombre de pupilles de l'Etat adoptés par des familles, en favorisant le choix d'enfants difficilement adoptables du fait de leur âge ou de leur handicap ;

- accroître la part des familles adoptant à l'étranger, accompagnées dans leur démarche par un organisme habilité par les pouvoirs publics (organismes autorisés pour l'adoption ou agence française de l'adoption), afin de sécuriser les procédures et de garantir que les adoptions soient réalisées dans l'intérêt de l'enfant et des parents adoptifs ;

- enfin, améliorer la préparation et le suivi des familles tout au long de la procédure et après l'adoption.

• Dans ce domaine, l'Etat finance, en partenariat avec les départements, à hauteur de **500 000 euros** :

- les organisations régionales de concertation sur l'adoption (Orca), qui préparent les familles à l'adoption d'enfants plus grands ou handicapés ;

- les actions de formation des bénévoles des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) ;

- la mise à disposition, à titre expérimental, de lieux d'accueil et de prévention pour les familles adoptives.

• Une subvention de **3,76 millions d'euros** est également accordée à l'agence française de l'adoption (Afa), créée par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 pour accompagner les familles agréées dans leurs démarches d'adoption à l'étranger. Cet organisme, constitué en 2006 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant l'Etat et les départements, assure

une mission d'information et de conseil auprès des candidats agréés pour l'adoption et joue le rôle d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers âgés de moins de quinze ans. Aux côtés des OAA, elle exerce ainsi une partie des compétences de la mission de l'adoption internationale (Mia).

En 2007, les charges de fonctionnement de cet organisme se sont élevées à 3,1 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits d'environ 75 % par rapport à la dotation de 4,1 millions accordée en loi de finances initiale. En 2006, ce taux ayant été légèrement inférieur à 50 %, l'agence a pu constituer un fonds de roulement s'établissant, au 31 décembre 2007, à un peu plus de 2,4 millions.

En 2008, l'activité de l'Afa s'est sensiblement intensifiée : au 1^{er} juin 2008, 5 713 dossiers avaient été traités dans des délais moyens variant de douze à dix-huit mois selon l'origine des enfants, permettant l'adoption de 854 enfants (602 en 2007 et 252 en 2008), soit une issue favorable pour 15 % des demandes étudiées.

Contrairement aux prévisions, la part des adoptions internationales réalisées par l'Afa n'a été que de 19 % en 2007¹, alors que les objectifs visaient une proportion d'environ un tiers. Pour 2008, l'objectif a été ramené de 40 % à 25 %, pour progresser à 30 % en 2009 et atteindre 35 % en 2011.

Pour renforcer son implication dans les procédures d'adoptions internationales, l'Afa a développé son implantation dans les différents pays ouverts à l'adoption, malgré un contexte peu favorable, la plupart des pays favorisant désormais l'adoption nationale tandis que d'autres se sont complètement fermés à l'adoption internationale.

Implantations de l'Afa en 2008 (au 1^{er} juillet 2008)

ZONES GÉOGRAPHIQUES	PAYS
Europe	Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Portugal, Russie.
Amérique Latine	Chili, Colombie, Pérou, Mexique, Salvador.
Afrique	Burkina-Faso, Burundi, Mali, Madagascar.
Asie	Chine, Mongolie, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam, Cambodge.

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

¹ 40 % des adoptions internationales résultent d'une démarche individuelle et environ 41 % sont traitées par les OAA.

Les principales mesures du plan en faveur de l'adoption

Ainsi que l'ont annoncé, lors du Conseil des ministres du 27 août dernier, les secrétaires d'Etat chargées de la famille et des affaires étrangères et des Droits de l'Homme, plusieurs mesures devraient permettre d'améliorer les conditions de l'adoption en France et à l'étranger :

- l'encadrement renforcé des conditions d'octroi de l'agrément des familles candidates à l'adoption ;
- la simplification de la procédure d'abandon, afin de faciliter l'adoption des enfants placés en famille d'accueil ou en établissement ;
- le renforcement du rôle de l'autorité centrale, qui sera chargée de mieux coordonner l'ensemble des services qui se consacrent à l'adoption ;
- l'accompagnement systématique des parents avant et après l'adoption grâce à l'installation dans chaque région des consultations d'orientation et de conseil à l'adoption (Coca) ;
- la nomination d'un ambassadeur de l'adoption internationale chargé de la formation du réseau diplomatique au traitement des dossiers de l'adoption ;
- l'extension des compétences de l'Afa, désormais dotée de la faculté de financer des projets humanitaires pour faciliter son implantation dans les pays ouverts à l'adoption ;
- la création d'un réseau de « volontaires de l'adoption internationale » qui auront une mission d'assistance dans les orphelinats des pays étrangers et de relais entre les ambassades et l'agence ;
- l'habilitation de principe de l'Afa dans tous les pays signataires de la Convention de La Haye.

Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre, notamment celles visant à faciliter l'adoption d'enfants étrangers, les autres devront faire l'objet d'un projet de loi spécifique.

c) Le renforcement des dispositifs de prévention et de lutte contre l'enfance en danger

Les actions de prévention et de lutte contre la maltraitance des enfants sont principalement mises en œuvre par le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped), qui fédère le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated) et l'observatoire national de l'enfance en danger (Oned), financé à parité par l'Etat et les départements. Pour 2009, l'Etat y participe à hauteur de 2,16 millions d'euros, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à l'exercice 2008.

Les missions du Giped, qui ont été renforcées par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, sont de deux types :

- avec le Snated, une mission préventive et curative d'écoute et de conseil pour les mineurs et leur famille par le traitement, 24 heures sur 24, d'environ 4 000 appels téléphoniques par jour reçus au numéro d'urgence

« 911 » qui donne lieu, le cas échéant, à la transmission d'un compte rendu aux conseils généraux, pour la mise en œuvre éventuelle d'une mesure de protection ;

- avec l'Oned, une mission d'observation et d'évaluation des politiques publiques conduites en matière de protection de l'enfance.

Votre commission approuve l'augmentation des crédits alloués aux actions de prévention et de lutte contre l'enfance en danger et constate avec satisfaction que le regroupement des moyens au sein du Giped a permis de renforcer l'efficacité de l'action publique.

3. L'allocation de parent isolé : une nouvelle charge pour les départements à compter du 1^{er} juillet 2009

L'allocation de parent isolé (API) est une allocation différentielle dont le montant est égal à la différence entre un montant garanti, qui varie selon le nombre d'enfants à charge, et la moyenne des ressources de l'allocataire perçues au cours des trois mois précédents.

On distingue deux types d'API :

- **l'API longue**, réservée aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans ;
- **l'API courte**, versée pour une durée d'un an et destinée aux parents séparés, veufs ou divorcés depuis moins d'un an, élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit leur âge.

Au 1^{er} septembre 2008, le montant de l'allocation pour une personne seule et un enfant s'élevait à 755,72 euros par mois.

a) Une dotation qui permet un financement de l'API à mi-année

A compter du 1^{er} juin 2009, l'API, qui sera intégrée dans le RSA, sera à la charge des départements. Ceux-ci verront ainsi leurs compétences étendues, puisque l'API relève jusqu'à présent de l'Etat. Les dépenses correspondantes seront compensées, au vu des comptes administratifs des départements, par une partie des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

L'intégration de l'API dans le RSA

Au 1^{er} juin 2009, l'API sera supprimée en tant que prestation distincte et sera intégrée dans le RSA. Cela signifie que les personnes bénéficiant ou ouvrant droit actuellement à l'API seront éligibles dans les mêmes conditions dans le régime du RSA, à raison d'un montant forfaitaire majoré tenant compte de leur situation familiale et leur garantissant une allocation d'un montant équivalent à celui de l'API actuelle.

Les personnes bénéficiaires percevront l'API jusqu'au mois de juin inclus, au titre des droits reconnus au mois de mai, et basculeront sans délai dans le régime du RSA à compter du 1^{er} juillet, au titre des droits automatiquement reconnus au mois de juin.

A partir de l'entrée en vigueur du dispositif, le financement du RSA s'effectuera selon les modalités suivantes :

- le montant correspondant à l'API actuelle (ou RSA « socle »), hors primes d'intéressement, versé aux bénéficiaires sans activité, sera transféré à la charge des départements et intégralement compensé par l'Etat ;

- la partie du RSA complétant les revenus d'activité (ou RSA « chapeau ») sera financée par l'Etat, *via* le fonds national des solidarités actives (FNSA).

Ceci explique que **les crédits inscrits pour 2009 au titre de l'API ne s'élèvent qu'à 601,5 millions d'euros**, soit une diminution de plus de 42 % par rapport à 2008. En toute logique, les crédits auraient dû diminuer de moitié, mais ils couvrent en réalité à la fois :

- **les dépenses d'API du premier semestre, soit 520,3 millions d'euros**, dont l'évaluation repose sur une hypothèse d'augmentation du montant moyen de la prestation de 2,2 % et de croissance du nombre de bénéficiaires de 1 % (au lieu de 1,3 % en 2008), qui se fonde sur le ralentissement de la hausse observé en 2007 (+ 0,3 %). Ce ralentissement résulterait de l'effet conjugué de plusieurs facteurs : baisse du nombre de naissances, augmentation de la part des allocataires reprenant une activité et atténuation des effets inflationnistes de la revalorisation de l'API dans les départements d'outre-mer (Dom) ;

- **les dépenses liées aux dispositions transitoires** prévues par la loi généralisant le RSA, qui s'élèvent, pour le second semestre, à **81,2 millions d'euros** et qui incluent le maintien de l'API dans les Dom (55,5 millions) ; le versement, jusqu'au mois de mai 2010, des primes forfaitaires pour les bénéficiaires de l'API éligibles jusqu'au 1^{er} juin 2009 (5,1 millions) ; le maintien du RSA expérimental lorsqu'il est plus favorable que le RSA (11,2 millions sont prévus à ce titre) ; l'achèvement des contrats aidés ouverts au mois de mai 2009 (9,4 millions).

b) Des prévisions au plus juste fondées sur des économies incertaines

Afin de contenir la progression des dépenses, les prévisions intègrent plusieurs **mesures d'économies** évaluées à 63,6 millions d'euros :

- deux de ces mesures découlent des dispositions qui figurent à l'article 75 du présent projet de loi de finances, rattaché à cette mission et qui prévoient l'alignement du barème de récupération des indus sur celui du RMI ainsi que l'ouverture automatique des droits à l'allocation de soutien familial (ASF) dès lors qu'une demande d'API a été acceptée, ce qui accélérera la mise en œuvre de la subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF ;

- la suppression de la possibilité de maintenir le versement de l'API pendant six mois au-delà de l'échéance légale¹, lorsque la demande a été tardive, relève du pouvoir réglementaire ;

- enfin, l'amélioration des contrôles et de la lutte contre les fraudes résulte des mesures prises par les organismes payeurs (Caf et CMSA), telles que la création d'un fichier national des allocataires, l'acquisition directe des données sur les ressources *via* la déclaration de revenus et le développement des contrôles inopinés pour vérifier la réalité de l'isolement.

Votre commission est plus que réservée sur les prévisions d'évolution et d'économies retenues par le Gouvernement pour 2009.

Elle observe que, malgré le remboursement en octobre 2007 de 409 millions d'euros dus par l'Etat à la sécurité sociale au titre de l'API, **une nouvelle dette de 37 millions est apparue à la fin de l'exercice 2007²**. En outre, ainsi que votre commission l'avait prévu, les dépenses prévisionnelles pour 2008, estimées à 1,06 milliard d'euros, seront supérieures aux crédits inscrits en loi de finances initiale (1,02 milliard).

Au regard de cette situation, **votre commission demande au Gouvernement d'apporter des précisions sur les hypothèses qu'il a retenues pour établir le chiffrage des crédits inscrits en loi de finances pour 2009 et de préciser les modalités de remboursement des dettes contractées à l'égard des organismes de sécurité sociale.**

Pour 2008, elle souhaite que le Gouvernement s'engage à prendre les mesures correctrices qui s'imposent avant la fin de l'année, dans le cadre de la loi de finances rectificative. Il n'est en effet pas de bonne gestion que la sécurité sociale assume les conséquences financières de l'imprévision de l'Etat.

¹ Un an après la séparation ou le décès du conjoint pour l'API courte et trois ans à compter de la naissance du dernier enfant pour l'API longue.

² Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2008.

B. LA GÉNÉRALISATION DU RSA : UN EFFORT IMPORTANT DE L'ETAT EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS DÉMUNIES

Le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » représente 582,5 millions d'euros consacrés principalement au financement de l'expérimentation du RSA (17,1 millions) et de sa généralisation à compter du 1^{er} juin 2009 (555,4 millions), ainsi qu'à diverses expériences ou innovations sociales (10 millions).

1. L'expérimentation du RSA : un premier bilan concluant

a) Un tiers des départements ont expérimenté le RSA

- Depuis 2006¹, les conseils généraux ont la faculté de déroger à certaines dispositions du code du travail et du code de l'action sociale et des familles dans deux domaines : les conditions d'intéressement des allocataires du RMI qui reprennent une activité professionnelle et les règles applicables aux contrats aidés.

Puis la loi Tepas du 21 août 2007², qui a défini le RSA expérimental, a permis à trente-quatre départements de le tester, pour une durée de trois ans, sur une partie de leur territoire, au profit des seuls bénéficiaires du RMI et de l'API.

- La première expérimentation a démarré en juin 2007, dans le département de l'Eure, les suivantes ayant été engagées pour l'essentiel en novembre 2007, puis en mars 2008.

Pour les bénéficiaires de l'API, qui relèvent de l'Etat, les conditions d'expérimentation du RSA (barème, accompagnement des bénéficiaires) ont été fixées par le décret du 5 octobre 2007. Pour les allocataires du RMI, chaque département a été libre de définir son barème, ainsi que les modalités de cumul des revenus et du RSA, et de délimiter le champ des bénéficiaires concernés. Les règlements départementaux illustrent la diversité des solutions retenues.

- Un comité national d'évaluation du dispositif a été mis en place en juillet 2007, afin d'appuyer les départements dans la conduite des évaluations locales et de définir un cadre comparatif national de l'ensemble des expérimentations.

¹ Article 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et article 52 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Premiers résultats des expérimentations du RSA

Un rapport d'étape du comité d'évaluation a fait la synthèse des premiers résultats à la fin du mois de juin 2008¹.

Il fait apparaître, que sur les quelque 131 000 bénéficiaires de l'expérimentation (111 000 allocataires du RMI et 20 000 allocataires de l'API), près de 15 000 personnes perçoivent le RSA (dont environ 1 500 au titre de l'API).

Il met en évidence les éléments suivants :

- le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA dans les zones expérimentales est supérieur de 30 % à celui constaté dans les zones témoins ;

- le RSA y a favorisé le retour à l'emploi d'un plus grand nombre de bénéficiaires du RMI dont l'ancienneté dans le dispositif est supérieure à deux ans ;

- son versement se traduit par des gains de revenus par ménage compris, en moyenne, entre 200 et 250 euros par mois ;

- aucune hausse significative de l'emploi à temps partiel n'a été observée par rapport aux zones témoins ;

- sur les mille contrats signés, près de 60 % sont dans le secteur marchand et 28 % sont des emplois durables (CDI ou CDD de plus de six mois) ;

- enfin, une accélération de la diminution des dépenses de RMI (5,3 %) a été enregistrée dans les zones expérimentales.

Ainsi, l'expérimentation du RSA semble avoir favorisé le retour à l'activité de certains bénéficiaires, pourtant très éloignés de l'emploi. Il faut souligner en outre l'appréciation très positive portée par les bénéficiaires eux-mêmes. Parmi les allocataires du RMI des zones d'expérimentation, plus d'un tiers estime que le RSA devrait leur permettre de franchir le pas du retour à l'emploi.

• **Au total, 30 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances pour 2008**, afin de couvrir la moitié du surcoût de l'expérimentation pour les départements au titre du RMI et, pour l'Etat, les dépenses supplémentaires qui en résultent au titre de l'API², y compris les dépenses liées à l'animation et à l'évaluation du dispositif.

Ces crédits ne devraient pas être consommés en totalité, notamment du fait du démarrage tardif de l'expérimentation dans l'ensemble des départements et des critères d'attribution retenus par certains conseils généraux qui ont permis de réduire les surcoûts de l'expérimentation (barème moins avantageux, restriction d'accès à la prestation aux seuls allocataires en reprise d'emploi ou ayant augmenté leur durée hebdomadaire de travail).

¹ Rapport d'étape du comité d'évaluation des expérimentations sur l'évolution des expérimentations du RSA, présidé par François Bourguignon - juillet 2008.

² Le surcoût moyen du RSA expérimental par rapport au régime de droit commun est estimé, en moyenne annuelle, à 1 100 euros par bénéficiaire de l'API et 1 600 euros par allocataire du RMI.

Ainsi, le montant de la compensation accordée par l'Etat aux départements au titre du RSA expérimental versé aux bénéficiaires du RMI devrait s'ajuster à 13 millions d'euros au lieu des 16,5 millions initialement inscrits en loi de finances pour 2008.

b) La poursuite des expérimentations nécessite de nouveaux crédits pour le premier semestre de 2009

Une partie des crédits non consommés sera reconduite pour financer la poursuite des expérimentations jusqu'au 1^{er} juin 2009, date de mise en œuvre du RSA généralisé. Une **enveloppe de 17,1 millions d'euros** a été prévue pour 2009 pour couvrir :

- les dépenses d'évaluation du dispositif (2,5 millions) ;
- les dépenses d'expérimentation du RSA en faveur des bénéficiaires du RMI (10,8 millions), dont 1 million pour l'animation et le pilotage du dispositif, 8 millions pour le surcoût de l'allocation et 1,8 million pour financer le maintien du RSA expérimental pour les bénéficiaires qui le demandent après la mise en œuvre du RSA généralisé¹ ;
- le surcoût pour l'Etat de l'expérimentation du RSA pour les titulaires de l'API dans les départements volontaires (3,8 millions), qui intègre également le coût du maintien du RSA expérimental pour les bénéficiaires au second semestre (0,6 million).

2. Un engagement fort de l'Etat pour financer la généralisation du RSA

A compter du 1^{er} juin 2009, le RSA se substituera au RMI et à l'API, ainsi qu'aux primes forfaitaires d'intéressement et à la prime de retour à l'emploi versées à leurs bénéficiaires lorsqu'ils reprennent ou débutent une activité. Il sera également ouvert aux travailleurs disposant de faibles revenus, ce qui porte à plus de 3,5 millions le nombre de bénéficiaires potentiels : 1,1 million de bénéficiaires du RMI, environ 220 000 allocataires de l'API et entre 2,2 et 2,4 millions de « travailleurs pauvres ».

¹ Le barème du RSA expérimental qui permet le cumul de 70 % des revenus d'activité avec l'allocation est plus avantageux que celui du RSA généralisé, fixé à 62 %.

Principes et mode de calcul du RSA

Le RSA vise à répondre à trois objectifs : lutter contre la pauvreté, inciter à la reprise d'une activité et rendre plus lisible le système de solidarité nationale.

Le mécanisme proposé fonctionne de telle manière que tout foyer qui dispose de ressources inférieures à un « *revenu garanti* » a droit au RSA. Le RSA est donc **une prestation qui varie en fonction des revenus et de la composition du foyer**.

Celle-ci doit jouer à la fois le rôle de **revenu minimum garanti (RMG)** pour les personnes privées d'emploi, qu'elles soient ou non en capacité de travailler, mais aussi de **complément de revenu** pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur activité ou des droits qu'ils ont acquis en travaillant (allocations chômage).

Pour ceux qui n'exercent aucune activité professionnelle, la prestation sera équivalente au RMI et à l'API actuels. Pour ceux qui travaillent, le complément de ressources qui leur sera versé variera en fonction de leurs revenus d'activité et de la composition de leur foyer.

Dans tous les cas, le RSA garantit que la reprise d'activité ou l'augmentation du nombre d'heures travaillées se traduira par un gain financier. En cas d'activité d'un ou de plusieurs membres du foyer, le revenu garanti correspond à la somme du revenu minimum (RMI ou API) et d'une fraction de l'ensemble des revenus professionnels, que le Gouvernement s'est engagée à fixer à 62 %.

Le RSA se calcule donc de la façon suivante :

RSA = revenu garanti - revenus professionnels

Or : **revenu garanti = RMG + 62 % des revenus professionnels.**

RSA = revenu minimum garanti - 38 % des revenus professionnels

Concrètement, une personne bénéficiaire du RSA dont les revenus professionnels augmenteraient de 100 euros, verra son allocation diminuer de 38 euros. Son revenu global augmentera au total de 62 euros.

Par ailleurs, le système proposé permet de cumuler, **sans limitation de durée**, les revenus de la solidarité et une partie des revenus tirés de l'activité professionnelle. Ainsi, la sortie du dispositif n'intervient que lorsque les revenus du foyer excèdent le niveau du revenu garanti.

Il en résulte que :

- pour une personne seule, le RSA cessera d'être versé au-delà de 1,04 fois le Smic net à temps plein (en dehors de toute autre ressource) ;
- pour un couple, le point de sortie se situe environ à 1,4 fois le Smic ;
- pour un parent isolé avec un jeune enfant, le seuil est plus élevé et atteint 1,64 fois le Smic ;
- enfin, pour un couple ayant de un à trois enfants, le montant du revenu garanti peut atteindre de 1,7 à 1,8 fois le Smic.

Selon le Gouvernement, le RSA devrait permettre à 700 000 personnes environ d'obtenir des revenus désormais supérieurs au seuil de pauvreté au sens européen (soit 60 % du revenu médian).

Source : Rapport n° 25 (2008-2009) de Bernadette Dupont, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active

a) Le coût global du dispositif

En année pleine, le coût global du dispositif est estimé à **10 milliards d'euros** incluant :

- les dépenses actuelles relatives au RMI (environ 6,1 milliards) actuellement prises en charge par les départements et compensées par des recettes prélevées sur la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) ;

- les dépenses liées à l'API, hors intéressement (700 millions), actuellement à la charge de l'Etat et assumées par les départements dès le second semestre de 2009 et qui seront, elles aussi, compensées par une fraction des recettes de TIPP ;

- les dépenses liées au versement du RSA « chapeau » (part de l'allocation qui excède le niveau du revenu minimum garanti), assumées par le nouveau fonds national des solidarités actives (FNSA), évaluées à 2,9 milliards en année pleine pour la seule métropole ;

- les dépenses consacrées au financement de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (qui remplace la prime de retour à l'emploi), dont le montant pourrait atteindre 150 millions d'euros ;

- les frais de gestion du dispositif estimés à 100 millions ;

- les dépenses liées à l'extension du RSA aux départements d'outre-mer (120 millions), qui interviendra, au plus tard, au 1^{er} janvier 2011, dès que les mesures d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle prestation dans ces territoires auront été prises par ordonnance.

b) Un financement partagé

Ainsi, le financement du dispositif relève :

- des conseils généraux, pour la part qui correspond au RSA « socle », soit 6,8 milliards d'euros, intégralement compensés par l'Etat sur les recettes de TIPP ;

- de l'Etat, au travers du FNSA, pour ce qui concerne le RSA « chapeau », soit un total d'environ 3,2 milliards en régime de croisière.

Pour abonder le FNSA, l'Etat aura recours à diverses sources de financement :

- 1,5 milliard d'euros qui proviennent des recettes de la nouvelle **contribution additionnelle de 1,1 %, sur les revenus du patrimoine et des placements** (revenus fonciers, dividendes, plus-values, assurance vie), qui entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier, minorées des sommes récupérées sur le **plafonnement des niches fiscales**, dont le montant pourrait être compris entre 150 et 200 millions d'euros ;

- environ 1,7 milliard d'euros financés par une dotation au budget de l'Etat par les redéploiements qui résultent de la réforme de l'ensemble du dispositif (intégration de la prime pour l'emploi (PPE) et des primes d'intéressement dans le RSA, non-indexation de la PPE, réforme des

avantages fiscaux désormais attribués en fonction du niveau des revenus et de la composition familiale).

Coût brut et net du RSA « chapeau » en régime de croisière

(en milliards d'euros)

Allocation RSA « chapeau »	2,9
Aide temporaire complémentaire	0,15
Frais de gestion Caf/CCMSA (hors Pôle emploi)	0,1
Coût extension aux Dom	0,12
Coût brut	3,3
Prise en compte de l'articulation RSA/PPE	- 0,7
Non-indexation des paramètres de la PPE en 2009	- 0,4
Economies issues de la suppression de l'intéressement temporaire	- 0,53
Réforme droits connexes	- 0,14
Coût net	1,5

Source : projet annuel de performances - 2008

c) La dotation de l'Etat au fonds national des solidarités actives

Pour 2009, l'Etat abondera le FNSA à hauteur de 555 millions d'euros inscrits au titre de ce programme pour financer la montée en charge des dépenses liées au RSA « chapeau » au cours du second semestre.

L'objectif est de parvenir à l'équilibre en 2011, après deux années de plein exercice. Alors que le solde du fonds fait apparaître pour 2009 un excédent de 362 millions d'euros, celui-ci devrait être déficitaire de 22 millions en 2010 et nul en 2011.

Il en résulte une dotation prévisionnelle de l'Etat au FNSA de 1,24 milliard en 2010 et de 1,7 milliard en 2011, financée grâce aux redéploiements des économies dégagées par la réforme.

Montée en charge du dispositif en 2009-2011

Hors budget Etat (en millions d'euros)	2009	2010	2011
Dépenses RSA	1 625	3 127	3 247
dont RSA « chapeau »	1 450	2 900	2 900
dont Aide ponctuelle	75	150	150
dont Frais de gestion	100	77	77
dont Dom	0	0	120
Recettes	1 987	3 105	3 247
dont Budget de l'Etat	555	1 241	1 700
dont contribution sociale RSA	1 432	1 502	1 569
Reports/déficits	0	362	- 22
RESULTAT	+362	- 22	0

Source : projet annuel de performances - 2008

3. Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale : des actions mal identifiées

Outre les subventions accordées aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et aux autres organismes nationaux et locaux de ce secteur (1,7 million d'euros) et les frais de fonctionnement (0,3 million) de la délégation interministérielle à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (Dieses), le programme « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales » abonde à hauteur de 8 millions d'euros le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES).

Depuis 2006, ce fonds accompagne le développement d'expérimentations en amont des politiques publiques en faveur de l'insertion et de la solidarité. La dotation de 2008 n'ayant pas été intégralement utilisée, le haut commissaire aux solidarités actives a annoncé la création d'un **fonds d'expérimentations en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes les plus défavorisés**, doté dès cette année de 10 millions d'euros et abondé annuellement à hauteur de 4 millions en 2009 et en 2010.

Pour le reste, le contenu des actions envisagées pour 2009 n'est guère détaillé, le projet annuel de performances se bornant à évoquer sans autres précisions : « la poursuite du soutien aux expérimentations retenues dans le cadre de l'appel à projet lancé fin 2007 » (3,8 millions), « la poursuite du soutien aux expérimentations et projets spécifiques engagés par la Dieses » (2,1 millions) et « le lancement de nouveaux appels à projets principalement destinés à contribuer à la mise en œuvre de la feuille de route du Grenelle de l'insertion » (2,1 millions).

On peut supposer que les crédits attribués en 2009 au fonds d'expérimentations pour les jeunes (4 millions) entrent dans le cadre des actions financées par le FIES, au titre des expérimentations réalisées sur les nouveaux appels à projets et sur les actions de la Dieses. **Souhaitant obtenir des précisions sur ce point, votre commission approuve néanmoins la création de ce fonds en faveur de l'insertion des jeunes, qui rencontrent des difficultés croissantes pour entrer sur le marché du travail.**

Elle souscrit également au maintien dans ce programme d'une **démarche expérimentale** qui permet de tester l'efficacité des dispositifs avant de les mettre en œuvre à grande échelle. Elle souhaite toutefois que **les actions engagées dans le cadre du FIES soient à l'avenir plus détaillées et qu'elles fassent l'objet d'évaluations** annexées aux projets annuels de performances transmis au Parlement.

C. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Bien que représentant une part minimale des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalités des chances », la dotation du programme « Egalité entre les hommes et les femmes » s'élève, pour 2009, à **29,2 millions d'euros**, soit une légère augmentation par rapport à 2008 (28,3 millions).

Plus de 40 % de ces crédits couvrent les dépenses des personnels (12,5 millions d'euros) qui augmentent d'environ 17 % en un an. A l'inverse, les dépenses d'intervention du programme (16,8 millions) diminuent d'environ 6 %.

D'après l'annexe budgétaire relative à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes, **l'effort global de l'Etat s'élève en réalité à 75,6 millions d'euros**, complétés par des crédits apportés par certaines régions pilotes (0,5 million) et par la participation du fonds social européen (0,4 million), soit au total 76,5 millions d'euros.

Soulignant l'intérêt d'apprécier dans sa globalité l'effort des pouvoirs publics en faveur de cette politique, **voire commission approuve la proposition de l'Assemblée nationale de présenter désormais l'ensemble des crédits consacrés aux actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes dans un document de politique transversale (DPT), annexé au projet de loi de finances**, tout comme le projet annoncé par la secrétaire d'Etat chargée de la solidarité de transformer le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) en délégation interministérielle.

1. Des actions d'inégale portée dont la répartition doit être révisée

Les crédits sont répartis en cinq actions de la façon suivante :

Crédits du programme « Egalité entre les hommes et les femmes »

(en euros)

Actions	2008	2009
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	725 000	529 922
Egalité professionnelle	5 791 018	5 513 647
Egalité en droit et en dignité	11 095 140	10 563 718
Articulation des temps de vie	230 000	168 113
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 661 781	12 467 562
TOTAL	28 502 939	29 242 962

Source : projet annuel de performances - 2008

Votre commission observe que **deux actions du programme sont dotées de crédits inférieurs à 1 million d'euros** (« Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » et « Articulation des temps de vie ») et subissent de surcroît une diminution significative.

En conséquence, elle se demande s'il ne serait pas opportun de les intégrer à l'action « **Egalité professionnelle** », qui comporte des objectifs communs. La répartition des programme serait ainsi mieux équilibrée et les actions engagées plus cohérentes par rapport aux objectifs fixés.

2. Les actions en faveur de l'égalité professionnelle

Les crédits consacrés à cette action s'élèvent à 5,5 millions d'euros pour 2009, soit une diminution de plus de 5 % par rapport à 2008. Ils financent :

- à hauteur de 3,8 millions, les réseaux associatifs dont l'objectif est de favoriser la diversification des débouchés professionnels des femmes, leur accès ou leur retour à l'emploi ou encore leur démarche de création d'entreprise ;

- à hauteur d'un peu plus de 1 million d'euros, des initiatives des entreprises en faveur de la mixité et de l'égalité professionnelle ;

- des actions encourageant les filles à poursuivre leurs études dans les domaines scientifiques et techniques ou dans des filières professionnelles où elles sont sous-représentées (0,65 million).

La mise en œuvre de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes

Cette loi impose aux entreprises de plus de cinquante salariés l'obligation de négocier des mesures concrètes tendant à supprimer les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes ayant des niveaux de qualification équivalents avant la fin de l'année 2010.

Diverses mesures ont été prises lors de la conférence nationale sur l'égalité professionnelle et salariale qui s'est tenue le 26 novembre 2007 :

- création d'outils de diagnostic et d'évaluation des disparités salariales afin de faciliter l'élaboration par les entreprises d'un « rapport de situations comparées » dès 2009 ;

- application d'une sanction financière, dès le 1^{er} janvier 2010, pour les entreprises de plus de cinquante salariés qui n'auraient pas adopté de plan de résorption des écarts de rémunération, que celui-ci ait été négocié ou mis en œuvre unilatéralement en cas d'échec de la concertation ;

- renforcement des incitations à agir grâce à la mobilisation des outils de la politique contractuelle (contrat pour la mixité des emplois, contrat pour l'égalité professionnelle).

Source : projet annuel de performances - 2008

3. La priorité affirmée en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes

Près de 10,6 millions d'euros sont consacrés aux actions favorisant « l'égalité en droit et en dignité », mises en œuvre, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, par les associations en charge de l'information sur les droits des femmes et des structures d'accueil, d'orientation et d'écoute, notamment pour les femmes victimes de violences.

Dans le cadre du **nouveau plan global de lutte contre les violences faites aux femmes pour la période 2008-2010**, il a notamment été décidé de renforcer les moyens alloués à la fédération nationale solidarités femmes (FNSF) qui gère le numéro unique d'appel d'urgence « 39 19 » à partir de la plate-forme téléphonique nationale « Violence conjugale Info ». Huit plates-formes téléphoniques locales y contribuent désormais et ont ainsi permis d'augmenter la capacité de réponse (près de 30 000 appels en un an) et d'améliorer la qualité du service rendu.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre : installation de référents uniques locaux pour l'accompagnement des victimes de violences ; développement expérimental de maisons d'accueil familiales ; campagne de communication à destination des victimes, des témoins et des auteurs et création d'une plate-forme Internet.

Crédits de l'action « Egalité en droits et en dignité »

(en millions d'euros)

Association bénéficiaire	Nombre de structures	Crédits
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)	1	1,14
Fédération nationale solidarités femmes (FNSF)	1	0,86
Collectif féministe contre le viol	1	0,30
Groupes femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles	1	0,04
Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail	1	0,24
Mouvement français pour le planning familial	1	0,21
Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)	114	4,20
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences	180	1,39
Autres associations (contraception, lutte contre les mariages forcés, l'esclavage et les mutilations sexuelles)	390	2,17
TOTAL	690	10,56

Source : projet annuel de performances - 2008

Votre commission observe qu'une part non négligeable des crédits (2,2 millions d'euros) est gérée par un très grand nombre de petites associations disparates, les subventions par association bénéficiaire s'élevant en moyenne à moins de 5 600 euros par an. **Elle s'interroge sur l'efficacité des actions menées et se demande dans quelle mesure elles ne gagneraient pas à être mieux coordonnées, en particulier dans le cadre de celles pilotées par le CNIDFF et son réseau local de centres, les CIDFF.**

II. LA POLITIQUE EN FAVEUR DU HANDICAP : CHANGEMENT DE CAP

Les crédits du programme « Handicap et dépendance » s'élèvent, pour 2009, à 8,6 milliards d'euros, soit une hausse de 6,5 % par rapport à 2008. Cette augmentation doit permettre la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 :

- la revalorisation de 25 %, d'ici à 2012, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- la création, sur cinq ans, de 50 000 places nouvelles en établissements spécialisés pour l'accueil des personnes handicapées ;

- la priorité donnée à l'insertion professionnelle des personnes handicapées, grâce à la réforme des conditions d'attribution de l'AAH et des modalités de cumul de cette allocation avec les revenus d'activité.

A. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. L'augmentation des revenus d'existence des personnes handicapées

Les ressources d'existence visent à assurer aux personnes handicapées un revenu minimum garanti leur permettant de mener une vie autonome et digne. Elles comprennent, outre l'AAH et le minimum invalidité pour les personnes âgées de vingt à soixante ans, les revenus tirés de l'activité en établissements et services d'aide par le travail (Esat) ou en entreprise adaptée (EA).

a) La revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés

L'AAH est un minimum social spécifique, attribué sous conditions de ressources aux personnes reconnues handicapées¹ par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Elle est versée de façon subsidiaire par rapport aux prestations vieillesse ou invalidité et se cumule, le cas échéant, avec des revenus d'activité dans la limite d'un plafond annuel d'environ 7 800 euros pour une personne seule.

Peuvent s'y adjoindre : l'ancien complément d'AAH ou le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome, créés par la loi du 11 février 2005.

¹ Pour être reconnue handicapée, la personne doit présenter un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ou compris entre 50 % et 80 % et connaître une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (article L. 821-2 du même code).

Les compléments de l'AAH

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a instauré deux nouveaux compléments à l'AAH, non cumulables : une majoration pour la vie autonome ainsi qu'un complément de ressources, qui s'ajoute à l'AAH pour garantir aux personnes handicapées dans l'incapacité de travailler un niveau de ressources minimal, la garantie de ressources des personnes handicapées (GRPH).

La majoration pour la vie autonome, qui se substitue à l'ancien complément d'AAH, est destinée aux personnes ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 %, qui disposent d'un logement indépendant, perçoivent une aide au logement et bénéficient d'une AAH versée à taux plein ou en complément d'une pension vieillesse, d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail.

Le complément de ressources s'adresse aux personnes âgées de moins de soixante ans, ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 %, qui bénéficient d'une AAH versée à taux plein ou en complément d'une pension vieillesse, d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, qui disposent d'un logement indépendant, qui n'ont pas perçu de revenus professionnels depuis au moins un an et dont la capacité de travail est inférieure à 5 %.

L'ancien complément d'AAH est en voie d'extinction progressive. Afin d'éviter toute perte de droits, les personnes bénéficiaires ne remplissant pas les conditions d'accès à ces nouveaux compléments sont autorisées à le percevoir, dans les mêmes conditions, jusqu'au renouvellement de leur AAH.

Principales allocations versées aux personnes handicapées

(en euros)

	Montant mensuel	Plafond de ressources annuelles
AAH	652,60	-
<i>Personne seule</i>		7 831,20
<i>Couple</i>		15 662,40
<i>Par enfant à charge</i>		+ 3 915,60
Complément de ressources	179,31	idem
GRPH	831,91	idem
Majoration pour la vie autonome	104,77	idem
Ancien complément d'AAH	100,50	idem
Montant minimal en cas d'hospitalisation, d'hébergement ou de détention	195,78	

Source : Liaisons sociales - Montants actualisés au 1^{er} septembre 2008

La prévision de dépenses pour 2009 s'élève à 5,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,5 % par rapport à 2008, qui résulte à la fois :

- de la poursuite du **plan de revalorisation de l'AAH** engagé en 2008, qui se traduira, pour 2009, par **deux hausses successives** de l'allocation **de 2,2 %** chacune, au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre, permettant ainsi d'en porter le montant à **681,63 euros à la fin de l'année** pour un coût supplémentaire de 114,6 millions d'euros. Au total c'est près de 1,4 milliard d'euros qui seront consacrés sur cinq ans à cette augmentation sans précédent de l'AAH ;

Augmentation prévisionnelle du montant de l'AAH d'ici à 2012

Echéances	Revalorisation (en %)	Montant AAH (en euros)	Progression depuis 2007	
			en %	en euros
Au 31 décembre 2007	0	621,27		
1 ^{er} janvier 2008	1,1	628,10	1,1	6,83
1 ^{er} septembre 2008	3,9	652,60	5,0	31,33
1 ^{er} avril 2009	2,2	666,96	7,4	45,69
1 ^{er} septembre 2009	2,2	681,63	9,7	60,36
1 ^{er} avril 2010	2,2	696,63	12,1	75,36
1 ^{er} septembre 2010	2,2	711,95	14,6	90,68
1 ^{er} avril 2011	2,2	727,61	17,1	106,34
1 ^{er} septembre 2011	2,2	743,62	19,7	122,35
1 ^{er} avril 2012	2,2	759,98	22,3	138,71
1 ^{er} septembre 2012	2,2	776,59	25,0	155,32

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

- des taux de progression du nombre de bénéficiaires de l'AAH et du complément de ressources, estimés, pour 2009, respectivement à 0,9 % et 0,4 %, confirmant le ralentissement observé depuis 2006 du fait de l'arrivée à l'âge de soixante ans d'une part importante des allocataires ;

- des économies attendues (77,4 millions d'euros) du renforcement des contrôles et de la lutte contre les fraudes ainsi que des modifications des conditions d'attribution et des modalités de cumul de l'AAH avec les revenus d'activité.

Ainsi, en 2009, 824 400 personnes handicapées devraient percevoir l'AAH pour un montant moyen de 587 euros (soit en moyenne 20 euros de plus qu'en 2008). Les prévisions semblent résolument optimistes s'agissant du nombre de bénéficiaires, leur nombre ayant été déjà sous-estimé l'an dernier.

En 2008, on devrait en effet observer un dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale (5,41 milliards d'euros) de l'ordre de 148,5 millions d'euros, qui résulte à la fois de l'augmentation du nombre d'allocataires, de la revalorisation de 3,9 % de l'AAH au 1^{er} septembre et de la

surestimation des économies attendues de la mise en œuvre de la subsidiarité de l'AAH par rapport aux avantages vieillesse.

Crédits de paiement alloués à l'AAH

AAH	2004	2005	2006	2007	2008(1)	2009(1)
Nombre moyen de bénéficiaires	778 900 2,4 %	793 886 1,9 %	802 200 1,0 %	809 000 0,9 %	817 500 1,0 %	824 400 0,9 %
Montant moyen mensuel en euros	512 3,4 %	523 2,1 %	542 3,6 %	554 2,2 %	567 2,3 %	587 3,5 %
Crédits de paiement LFI (en millions d'euros)	4 661 3,0 %	4 847 4,0 %	5 187 7,0 %	5 304 2,2 %	5 410 2,0 %	5 811 7,4 %
Crédits consommés (en millions d'euros)	4 762 5,2 %	4 924 3,4 %	5 229 6,2 %	5 373 2,8 %	<i>nc</i>	-
Transfert de crédits LFR (en millions d'euros)	101	77	42	69	<i>nc</i>	-

⁽¹⁾ Prévisions.

Source : d'après le projet annuel de performances - 2008

Ainsi, on constate que, contrairement aux prévisions retenues en loi de finances initiale, la progression du montant moyen mensuel devrait être de 2,3 % en 2008 au lieu de la hausse de 0,9 % prévue tandis que les effectifs bénéficiaires augmenteraient de 1,01 % au lieu du 0,5 % escompté.

Votre commission attend du Gouvernement des explications plus précises sur les hypothèses retenues pour déterminer le montant des dépenses allouées à cette prestation, qui a fait par le passé l'objet de sous-dotations récurrentes. Elle s'était félicitée l'an passé des efforts de sincérité budgétaire réalisés les années précédentes et qui s'étaient traduits notamment par le remboursement de la dette accumulée vis-à-vis de la sécurité sociale au titre de l'AAH jusqu'au 31 décembre 2006.

Elle observe une nouvelle fois que l'imprévision de l'Etat devrait se traduire par une créance substantielle de la sécurité sociale sur l'Etat, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale faisant d'ores et déjà apparaître, au 31 décembre 2007, une dette de 3 millions d'euros au titre de l'AAH.

Aussi, votre commission demande au Gouvernement de préciser les mesures qu'il entend prendre en loi de finances rectificative pour remédier à cette situation.

b) Allocation supplémentaire d'invalidité : une dépense mieux calibrée bien que fondée sur des hypothèses peu précises

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), plus communément appelée « minimum invalidité », est une prestation différentielle non contributive servie, en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse, aux personnes atteintes d'une invalidité réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers. Elle est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité et des autres ressources de la personne concernée est inférieur à un plafond annuel égal, au 1^{er} janvier 2008, à 7 719,52 euros¹ pour une personne seule et 13 521,27 euros pour un couple.

L'ASI est versée par l'assurance maladie pour les ressortissants du régime général et par un organisme spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour les ressortissants d'autres régimes. Les crédits inscrits en projet de loi de finances visent donc à rembourser ces deux organismes des dépenses qu'ils avancent à ce titre au fonds spécial d'invalidité (FSI) pour le compte de l'Etat.

Conformément aux préconisations de la mission d'audit, menée conjointement en août 2003 par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF), le montant des dépenses prévisionnelles est évalué en faisant varier la dernière dépense connue, à savoir celle de 2007, en fonction des revalorisations de l'allocation intervenues depuis cette date (soit 1,1 % en 2008 et 3,5 % prévus en 2009) et de l'évolution du nombre de bénéficiaires évaluée à 0,6 % en moyenne annuelle.

Pour 2009, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 318 millions d'euros pour 2009, soit une hausse de 3,2 % par rapport à l'exercice précédent, qui se fonde sur les hypothèses suivantes :

- une stabilisation du nombre de bénéficiaires à 105 000, après une augmentation de 1,4 % en 2008 ;
- une hausse de 3,5 % du plafond de ressources dans la limite duquel l'allocation peut être versée.

Evolution des dépenses prévisionnelles et constatées du FSI

(en millions d'euros)

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crédits ouverts	264	272	299,6	299,9	300	308	318
Dépenses réelles	273	292	296,7	303,4	302,8	nc	-
Solde	- 9	- 20	2,9	- 3,5	-2,8	nc	-

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

¹ Ce qui permet d'atteindre un revenu mensuel de 643,29 euros.

Si la dotation prévue pour 2009 semble correctement calibrée malgré une hypothèse optimiste de stabilisation du nombre de bénéficiaires et l'absence de précision sur le taux d'inflation retenu, **votre commission déplore en revanche la persistance d'une dette vis-à-vis de la sécurité sociale de 5 millions d'euros au 31 décembre 2007¹**. Elle regrette en outre de n'avoir **aucune information sur la dépense prévisionnelle au titre de 2008**.

En conséquence, votre commission demande au Gouvernement de rembourser sans délai les sommes dues à la sécurité sociale et de couvrir en loi de finances rectificative le dépassement des crédits qui pourrait résulter de l'accroissement plus rapide du nombre de bénéficiaires observé en 2008. L'Etat ne peut en effet transférer sur la sécurité sociale le coût d'un dispositif qui lui incombe au titre de la solidarité nationale.

2. Un programme ambitieux de création de places

Les engagements du Président de la République lors de la conférence nationale du handicap se traduisent également par la mise en œuvre d'un programme ambitieux de création de plus de **50 000 places d'accueil en établissements et services médico-sociaux (ESMS) pour les personnes handicapées** sur les cinq prochaines années.

- Le financement des ESMS dépend pour l'essentiel de l'assurance maladie et de la CNSA, l'Etat ne subventionnant plus désormais les projets d'adaptation de ces structures dans le cadre du contrat de plan Etat - région, ce qui entraînera une dépense supplémentaire pour la CNSA de 30 millions d'euros en 2009.

En revanche, l'Etat continuera d'assumer la rémunération des personnels enseignants des cinq instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels, soit un coût pour 2009 de 14,3 millions d'euros, fondé sur une hypothèse d'accroissement de la masse salariale de 1,6 %.

Ainsi, la gestion des places en ESMS est coordonnée par la CNSA, qui en assure le pilotage budgétaire et financier au travers de la gestion de l'objectif global de dépenses (OGD). La caisse est chargée de la répartition équitable sur le territoire des enveloppes limitatives de dépenses découlant de cet objectif, avec le souci de résorber les disparités existantes. L'OGD est fixé chaque année en fonction de la contribution des régimes d'assurance maladie arrêté au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social fixé en loi de financement de la sécurité sociale et de l'apport propre de la CNSA.

En 2008, la contribution des régimes au financement des établissements accueillant des personnes handicapées s'élève à environ 7,3 milliards d'euros, auxquels s'ajoute l'apport de la CNSA, soit

¹ *Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2008.*

278 millions. **Au total, l'OGD - personnes handicapées représente 7,6 milliards, dont 412 millions de mesures nouvelles.**

Evolution de l'objectif global de dépenses - personnes handicapées

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ondam PH⁽¹⁾	5 059	5 241	5 855	6 225	6 509	6 607	6 996	7 367	7 719
Taux d'évolution Ondam-PH ⁽¹⁾	4,22 %	3,43 %	6,03 %	6,01 %	3,01 %	4,73 %	5,57 %	5,30 %	4,77 %
OGD PH	-	-	-		6 659	6 834	7 232	7 644	8 003
Taux d'évolution OGD-PH ⁽¹⁾	-		-	6,01 %	5,38 %	5,81 %	5,51 %	5,70 %	4,70 %
Contribution CNSA	-	-	-		150	227	236	278	284
Mesures nouvelles	205	174	333	353	340	375	378	412	349

⁽¹⁾ Personnes handicapées

Source : CNSA

Pour 2009, la contribution prévisionnelle des régimes d'assurance maladie inscrite dans les comptes de la CNSA s'établit à 7,7 milliards d'euros, soit une hausse de 4,8 %. Avec l'abondement complémentaire de la CNSA (284 millions), **l'OGD - personnes handicapées atteindra 8 milliards, dont 349 millions au titre des mesures nouvelles.**

- L'augmentation des crédits, et notamment ceux consacrés aux mesures nouvelles, témoigne de la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort engagé en faveur de l'accroissement des capacités d'accueil des structures adaptées. Cet objectif s'inscrit dans le cadre de la **programmation pluriannuelle de création de places pour la période 2008 - 2012** définie par les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac).

**Les programmes interdépartementaux
d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie**

La loi du 11 février 2005 a modifié les modalités de la programmation financière des investissements en faveur des établissements pour personnes âgées et handicapées, à travers la création des Priac.

Ces nouveaux programmes, établis selon un rythme triennal, ont un triple objectif :

- ils visent à assurer une répartition mieux adaptée des enveloppes régionales et départementales ouvertes dans le cadre de l'OGD, grâce à un meilleur repérage des opérations prioritaires pour satisfaire les besoins les plus urgents ;
- ils doivent favoriser l'émergence d'une méthodologie commune pour évaluer le coût des opérations à financer et, *in fine*, permettre un rapprochement des tarifs de financement au sein d'une même région et entre régions ;

- ils doivent contribuer, grâce à une remontée régulière des informations concernant les besoins non satisfaits, à l'élaboration annuelle de l'Ondam « personnes handicapées »¹ et à la définition des éventuels plans exceptionnels de création de places. Il s'agit de permettre à l'Ondam d'intégrer les priorités issues des régions, en toute connaissance de cause sur le coût de ces opérations.

L'analyse des Priac en 2007 a montré que la concertation avec les partenaires ministériels (éducation nationale, emploi, agences régionales de l'hospitalisation...) et les conseils généraux s'était renforcée et améliorée.

La principale évolution de leur contenu en 2008 porte sur **la programmation des ressources humaines**, qui constitue un enjeu majeur pour la mise en œuvre et la réalisation des équipements et pour le fonctionnement des établissements et services médico-sociaux. A cette fin, **un nouveau volet relatif au développement et à l'adaptation des emplois du secteur médico-social** a été intégré, permettant d'identifier, par département, sur la période de la programmation, les effectifs à prévoir en vue de la réalisation des objectifs des Priac.

Les données fournies par la CNSA permettent d'avoir une information détaillée sur la répartition des créations de places par catégorie d'établissements. Elles sont retracées dans le tableau ci-après :

**Création de places en établissements et services médico-sociaux
pour personnes handicapées (2008-2012)**

	2008	2009	2010	2011	2012	Total places 2008-2014
Places enfants	3 736	4 646	4 070	3 501	3 317	19 270
Itep	325	535	557	329	220	1 966
Sessad	2 461	2 588	2 231	2 241	2 013	11 534
Polyhandicapés	103	213	218	135	74	743
Autistes	355	463	377	337	468	2 000
Déficients intellectuels	299	600	327	227	257	1 710
Déficients sensoriels et moteur	131	148	262	140	199	880
Accueil temporaire	62	99	98	92	86	437
Places adultes	5 374	6 357	6 559	5 968	5 906	30 164
Mas	1 163	1 484	1 489	1 173	1 419	6 728
Fam	1 624	2 206	2 299	2 113	1 939	10 181
Accueil temporaire	221	245	127	122	101	816
Ssiad - Samsah	2 296	2 212	2 546	2 504	2 370	11 928
Divers et expérimentations	70	210	98	56	77	511
TOTAL adultes + enfants	9 110	11 003	10 629	9 469	9 223	49 434

Source : d'après la CNSA

¹ La même démarche est adoptée pour la programmation des créations de places en maisons de retraite et pour la construction de l'Ondam « personnes âgées ».

Ainsi, on observe **la diversité des réponses apportées aux besoins exprimés dans le cadre des Priac pour la période 2008-2012**. Au total, le nombre de places nouvelles programmées par la CNSA est de **19 270 pour les enfants** et **30 164 pour les adultes**, soit un total de **49 434 places créées en cinq ans**, dont : 11 534 pour les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) ; 4 158 pour les instituts médico-éducatifs (IME) ; 2 000 pour les instituts éducatifs, thérapeutiques et pédagogiques (Itep) ; 10 000 pour les foyers d'accueil médicalisés (Fam) ; 7 000 pour les maisons d'accueil spécialisé (Mas) ; 7 000 pour les services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (Samsah).

Ces ouvertures de places entraîneront **le recrutement de 24 000 personnes supplémentaires en équivalent temps plein (ETP)**.

Votre commission considère que la programmation des investissements en fonction des besoins exprimés localement, dans le cadre des Priac, est une bonne méthode. La CNSA, qui en assure le pilotage, est désormais en mesure de transmettre des informations plus précises sur les résultats de la mise en œuvre de ces programmes, ce qui permet de mieux en apprécier l'opportunité et l'efficacité.

B. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'INSERTION PROFESSIONNELLE

En 2007, 725 000 personnes handicapées exerçaient une activité (soit seulement 35 % des personnes handicapées d'âge actif contre 65 % pour l'ensemble de la population en âge de travailler) :

- 581 000 étaient salariés en milieu ordinaire, dont 409 000 dans le secteur privé et 172 000 dans le secteur public ;
- 33 000 étaient travailleurs indépendants ;
- 111 000 travaillaient en milieu protégé, dans les Esat.

Près de 206 000 personnes handicapées étaient à la recherche d'un emploi, soit un taux de chômage de 19,3 % contre moins de 9 % pour l'ensemble de la population active.

C'est la raison pour laquelle, lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin dernier le Président de la République a annoncé la mise en œuvre d'un **pacte national pour l'emploi des personnes handicapées**. Le présent projet de loi finances en traduit les effets par la mise en œuvre, dès 2009, de mesures incitatives pour les personnes handicapées et les employeurs et d'un effort supplémentaire de l'Etat en faveur du secteur protégé.

1. Des mesures incitatives au retour à l'emploi des personnes handicapées

a) Le pacte national pour l'emploi des personnes handicapées

Ce plan comporte plusieurs mesures incitatives visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées. La plupart d'entre elles figurent dans le présent projet de loi de finances, auxquelles s'ajoutent deux dispositions adoptées lors de l'examen du projet de loi généralisant le RSA.

• La réforme des conditions d'attribution de l'AAH

La réforme de l'AAH constitue le cœur de la nouvelle politique que le Président de la République entend engager en faveur des personnes handicapées. Elle opère un renversement de la logique qui a prévalu jusqu'alors, qui consistait à mesurer le taux d'incapacité permanente des personnes handicapées plutôt que d'identifier leur faculté à exercer une activité professionnelle.

Ainsi, outre la revalorisation de l'allocation de 25 % d'ici à 2012, cette réforme prévoit :

- l'évaluation systématique des capacités professionnelles de la personne handicapée à l'occasion d'une première demande ou d'un renouvellement d'AAH ;

- l'obligation pour les MDPH d'assortir toute reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) d'une décision d'orientation professionnelle ;

- la suppression de la condition d'inactivité préalable d'un an pour l'attribution de l'AAH aux personnes ayant un taux d'invalidité compris entre 50 % et 80 %. Les personnes bénéficieront de l'AAH dès leur premier jour d'inactivité et seront ainsi moins réticentes pour accepter des missions temporaires de courte durée ;

- la révision trimestrielle du montant de l'allocation grâce à une déclaration des ressources tous les trois mois ;

- un taux de cumul avantageux des revenus d'activité avec l'AAH, de 100 % pendant les six premiers mois d'activité et qui, au-delà de cette période, peut varier entre 40 % pour les salaires supérieurs à 0,4 Smic et 80 % pour les revenus inférieurs à ce seuil (contre seulement 62 % pour le RSA) ;

- la suppression de la limite d'âge de trente ans pour accéder aux contrats d'apprentissage des travailleurs handicapés.

Ces mesures, qui entendent favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires de l'AAH, devraient permettre de dégager des **économies évaluées à 63 millions d'euros**.

En 2007, 170 000 bénéficiaires de l'AAH travaillaient, dont environ la moitié dans le secteur protégé. Pour 2009, le Gouvernement table sur le retour à l'emploi de 38 000 allocataires supplémentaires, parmi lesquels 1 000 exerçant une activité leur permettant de percevoir des ressources supérieures au plafond d'éligibilité à l'AAH et donc de sortir du dispositif.

Votre commission s'interroge sur les hypothèses retenues pour aboutir à ces chiffres excessivement optimistes au regard du contexte de crise actuel et des effets que l'on peut attendre du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH, ceux-ci devant forcément être limités pour 2009, l'allocation étant intégralement cumulée avec les revenus d'activité durant les six premiers mois. En outre, dans les cas - assez fréquents - d'emploi à temps très partiel, avec un revenu égal ou inférieur à 0,4 Smic, le taux de cumul ne permettra de dégager des économies ne portant que sur 20 % de l'allocation.

b) Les problèmes liés à la mise en œuvre de cette réforme

L'ensemble de ces mesures pose le problème de la définition de la « notion d'employabilité ». Le ministère de la solidarité a mis en place une mission chargée de définir, avant la fin de l'année, un « *nouvel outil global pour évaluer la capacité de travail des demandeurs d'AAH* », qui regroupe un médecin du travail, un statisticien, un ergothérapeute et un économiste du travail.

Par ailleurs, cela suppose de nouveaux recrutements et une formation des personnels des MDPH et des CDAPH, qui rencontrent déjà des difficultés pour traiter les dossiers de prestation de compensation du handicap (PCH) et les demandes de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Selon les départements, les délais moyens de traitement des dossiers vont de un à six mois, parfois deux ans dans les cas extrêmes.

2. Les inquiétudes des acteurs du milieu protégé malgré l'augmentation des crédits

Pour certains travailleurs handicapés, le milieu protégé constitue l'unique possibilité d'exercer une activité professionnelle, alors que d'autres salariés conçoivent ces structures comme une étape de transition avant une insertion durable dans le milieu ordinaire.

Aussi, l'augmentation du nombre de places offertes en établissements et services d'aide par le travail (Esat) ou dans les nouvelles entreprises adaptées (EA) constitue un des pivots des politiques menées en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Pour 2009, les moyens budgétaires alloués à l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu protégé s'élèvent au total à 2,8 milliards d'euros, dont 2,5 milliards inscrits dans ce programme au titre de « l'incitation à l'activité professionnelle » et principalement destinés aux Esat. Il faut y ajouter les crédits inscrits dans le programme

« Accès au retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » en faveur des EA et des programmes départementaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PDITH), soit 307,5 millions.

a) La création de nouvelles places en Esat s'accompagne d'une rationalisation du fonctionnement de ces structures

Les Esat ont une vocation à la fois économique, éducative et médico-sociale. Leur objectif est de permettre aux personnes handicapées ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale d'exercer une activité professionnelle grâce à un soutien médico-social et éducatif personnalisé.

Il revient à la CDAPH d'établir l'incapacité durable ou momentanée de ces personnes à exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire et d'apprécier l'opportunité d'une orientation vers ce type d'établissement.

Evolution du nombre de places financées en Esat

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de places	101 811	104 811	107 811	110 811	112 811	114 811	116 211
Crédits	1 096	1 125,7	1 188,7	1 249,6	1 293,8	1 331,4	1 351,9

La dotation de 2,48 milliards d'euros qui leur est destinée pour 2009 est en hausse de 6 % et comprend :

• **1,35 milliard d'euros, pour le financement des établissements existants et les places nouvelles**, soit une progression de 1,5 % qui permet de couvrir, en tenant compte des économies réalisées grâce aux restructurations des établissements (6,3 millions) et aux effets attendus de la fixation des tarifs plafonds¹ (4 millions) :

- la reconduction des crédits inscrits en 2008 pour financer les 114 811 places existantes, soit 1,33 milliard ;

- l'extension en 2009 des places créées en 2008 (soit 11,7 millions, équivalant au coût de 2 000 places sur six mois) ;

- l'actualisation des dépenses afin de tenir compte d'une évolution moyenne de la masse salariale de 1,6 %, soit 16,4 millions, ce qui permet, hors mesures d'économies, d'augmenter le coût moyen annuel par place de 11 698 euros à 11 903 euros ;

- enfin, la création de 1 400 places nouvelles, financées à compter du mois de novembre (2,8 millions).

¹ Disposition prévue à l'article 74 du projet de loi de finances pour 2009 et rattaché à la présente mission.

- **1,13 millions d'euros, pour le financement des aides au poste correspondantes**, tenant compte de l'actualisation de 2,4 % de la base du Smic et des possibilités de sortie des travailleurs handicapés vers le milieu ordinaire.

La rémunération garantie en Esat

Créée par la loi « handicap » du 11 février 2005, la rémunération garantie en établissements et services d'aide par le travail (Esat) remplace, depuis le 1^{er} janvier 2007, la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), afin d'en corriger les effets pervers. Ce nouveau mécanisme vise à assurer un revenu d'activité décent aux personnes accueillies, malgré leur plus faible productivité.

Il s'agit en effet de simplifier la gestion du dispositif, en passant d'un système de garantie de ressources calculée sur une base horaire à un dispositif d'aide au poste annualisée, et de mieux récompenser l'accroissement d'activité et les efforts de productivité des personnes handicapées travaillant en Esat.

En application du décret n° 2006-703 du 16 juin 2006, la rémunération garantie, désormais versée intégralement par l'établissement ou le service d'accueil, assure aux salariés handicapés un revenu compris entre 55 % et 110 % du Smic. L'aide au poste versée par l'Etat contribue à son financement, mais dans la limite de 50 % du Smic.

Cette aide annuelle doit ainsi couvrir la prise en charge d'une partie de la rémunération de la personne handicapée, des cotisations sociales afférentes, ainsi que les frais engagés par les établissements au titre de la formation professionnelle continue et de la prévoyance.

Modulée en fonction de la quotité horaire de travail du salarié handicapé et de la part financée par l'établissement, l'aide au poste reste toutefois constante, tant que la participation de l'établissement est comprise entre 5 % et 20 % du Smic. Elle ne diminue ensuite que de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de la part versée par l'établissement. Au total, l'effort réalisé par l'Esat doit être répercuté pour moitié sur la rémunération de la personne handicapée. A ce jour, la rémunération directe servie par les Esat avoisine en moyenne 12,5 % du Smic, ce qui est relativement faible.

A la fin de l'année 2009, la capacité d'accueil de ces structures sera ainsi portée à 116 211 places, dont 12 000 places créées depuis 2005. Si votre commission ne peut que se réjouir de l'accroissement des capacités d'accueil des nouveaux Esat, elle s'inquiète toutefois de leur fragilité économique et financière et du faible taux d'occupation des places offertes dans certains établissements.

Il conviendrait de reconsidérer les besoins réels en places de ces établissements au regard de l'offre locale ainsi que les critères pris en compte par les CDAPH pour décider de l'orientation des personnes à l'occasion de leur demande de RQTH, certaines d'entre elles ayant davantage vocation à être dirigées vers des foyers occupationnels.

Enfin, constatant le faible taux de sortie vers le milieu ordinaire (environ 5 %), votre commission regrette que l'expérimentation des places dites « Esat hors les murs » n'ait pas fait l'objet d'une évaluation et d'une reconduction en 2009.

b) Un budget contraint pour les entreprises adaptées

Depuis la loi du 11 février 2005, les entreprises adaptées (EA) sont considérées comme une des composantes du milieu ordinaire de travail bien qu'il demeure protégé. En effet, les EA conservent leur mission sociale, qui est d'employer majoritairement des personnes handicapées à efficacité réduite et en difficulté pour l'accès à l'emploi. Le statut de la personne handicapée est toutefois celui d'un salarié de droit commun : il perçoit une rémunération, à la charge de l'employeur, au moins égale au Smic.

Cependant, pour aider les EA dans leur mission et tenir compte de leur spécificité, l'Etat leur accorde deux types d'aides : **une aide au poste et une subvention spécifique**. Ces aides sont financées dans le cadre du programme « Accès au retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Places financées en entreprises adaptées

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entreprises adaptées	559	559	586	586	586	628	628
Travailleurs handicapés	19 444	19 681	20 055	19 225	20 012	19 625	20 000

Source : documents budgétaires

Pour 2009, les crédits demandés s'élèvent au total à 297,7 millions d'euros et comprennent :

- **la reconduction à l'identique du montant alloué au titre de la subvention spécifique, soit 42 millions d'euros**, destinée à compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées à efficacité réduite (part forfaitaire liée aux effectifs subventionnés ; parts variables, accordées sur critères ou sur projets ; aides au démarrage et aux entreprises en difficulté) ;

- une dotation de **255,7 millions d'euros pour financer 20 000 aides au poste**, soit une augmentation de 375 postes par rapport à 2008, mais qui demeure légèrement inférieure à celle de 2007 (20 012 postes).

Votre commission avait relevé l'an passé la sous-consommation récurrente des crédits accordés aux EA au titre de la subvention spécifique. Le Gouvernement s'était alors engagé à favoriser l'utilisation par les EA de ces aides en les accompagnant dans la construction et la présentation de leur projet de développement.

Il semble que les actions conduites en ce sens n'aient pas produit les effets escomptés ainsi qu'en témoigne la reconduction à l'identique de cette subvention qui se justifie encore cette année par un taux de consommation des crédits inférieur à 50 %. **Il paraît dès lors utile de faire une évaluation approfondie de cette aide et de redéployer le cas échéant les crédits non utilisés sur des actions ayant une efficacité avérée.**

En outre, les associations en charge des EA ont signalé à votre rapporteur les problèmes qui découlent de la répartition des aides au poste en début d'exercice. Cette organisation enlève toute souplesse et réactivité aux EA dans l'éventualité où elles doivent faire face à des commandes importantes. En l'absence de main-d'œuvre supplémentaire disponible, celles-ci se voient contraintes de renoncer à honorer de nouveaux marchés, ce qui aggrave leurs difficultés financières.

Votre commission demande qu'une partie de l'enveloppe soit réservée au niveau central pour répondre aux besoins supplémentaires qui pourraient apparaître en cours d'année et remédier ainsi à cette situation préjudiciable aux entreprises et aux personnes handicapées.

3. La nécessaire intensification des actions en faveur de l'emploi et de la formation des personnes handicapées

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés a mis en place une obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) et assimilés pour tous les établissements de vingt salariés et plus dans la proportion de 6 % de l'effectif total. En cas de non-respect de cette obligation, les entreprises assujetties doivent acquitter une contribution à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), qui constitue désormais un rouage essentiel de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

La loi du 11 février 2005 a étendu cette obligation à la fonction publique et a prévu la création d'un fonds dédié, le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), pour collecter les contributions des employeurs publics ne respectant pas l'obligation d'emploi de personnes handicapées.

A la fin de 2007, près de **206 000 personnes handicapées étaient à la recherche d'un emploi, soit 19,3 % de la population active handicapée** (contre moins de 9 % pour la population active générale) et 288 000 personnes handicapées étaient employées dans les entreprises assujetties à l'OETH.

a) L'insertion professionnelle des personnes handicapées : un bilan contrasté

• **L'analyse de la situation de l'emploi des personnes handicapées fin 2007**¹ aboutit aux constats suivants :

- les travailleurs handicapés représentent en moyenne 2,7 % des effectifs des établissements assujettis dans le secteur privé et 3,6 % dans le secteur public soit, dans les deux cas, un taux très inférieur au taux requis de 6 % ;

- sur les effectifs employés, la part des contrats à durée indéterminée sur la période 2005-2007 diminue sensiblement ;

- 83 % des personnes handicapées ont un faible niveau de qualification, inférieur ou égal au BEP ;

- l'effort global de formation des régions est insuffisant pour couvrir les besoins des personnes handicapées malgré la mise en œuvre du programme « Handicompétence » de l'Agefiph dans certaines régions ;

- la coopération entre le service public de l'emploi, les Cap emploi et les MDPH demeure insuffisante pour accompagner efficacement les personnes handicapées vers l'emploi ;

- malgré le durcissement des conditions d'application de l'OETH, sur 100 000 établissements assujettis, plus du quart n'ont encore fait aucune démarche en faveur de l'emploi des personnes handicapées (on parle d'entreprises à « quota zéro ») et sont donc susceptibles de payer, à compter de 2010, ainsi que le prévoit la loi du 11 février 2005, la contribution majorée de 1 500 fois le Smic horaire par unité manquante ;

- enfin, un des obstacles majeurs à l'accès et au maintien dans l'emploi est le défaut d'accessibilité des locaux professionnels.

Cette situation justifie donc pleinement le renforcement des conditions d'application de l'OETH dans le secteur privé et public.

• La loi du 11 février 2005, tout en conservant les principes et le quota de 6 % posés par la loi précitée de 1987, prévoit que les employeurs assujettis à l'OETH peuvent s'acquitter de leur obligation selon plusieurs modalités :

- l'embauche de personnes handicapées bénéficiaires de l'OETH, décomptées en fonction de la durée effective d'activité dans l'entreprise à condition qu'elles aient été présentes au moins six mois, la durée hebdomadaire du temps de travail n'ayant aucune incidence puisque, quelle qu'elle soit, les salariés handicapés sont décomptés comme s'ils exercent à temps plein ;

¹ *Conclusions de la mission d'évaluation de l'Igas et bilans annuels de la convention Etat - Agefiph (2005-2007).*

- la conclusion de contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de services avec des EA ou des Esat (dans la limite de 50 % de l'obligation légale d'emploi) ;

- la conclusion d'un accord de branche, de groupe ou d'entreprise prévoyant la mise en œuvre d'un programme en faveur des travailleurs handicapés (embauche, insertion, formation, adaptation aux mutations technologiques, maintien dans l'emploi) ;

- l'accueil de stagiaires handicapés au titre de la formation professionnelle dans la limite de 2 % des effectifs et pour une durée minimale de 150 heures.

Si l'OETH de 6 % n'est pas atteinte, les employeurs sont contraints de payer une contribution à l'Agefiph, dont le montant varie en fonction de l'effectif de l'entreprise et du nombre de salariés handicapés manquants.

En l'absence complète d'actions positives en faveur de l'emploi des personnes handicapées pendant une période supérieure à trois ans, la contribution est majorée à 1 500 fois le Smic horaire par unité manquante, quel que soit l'effectif de l'entreprise.

- Ces règles devraient faire l'objet de trois modifications adoptées dans la loi généralisant le RSA :

- la première élargit les catégories de stages pouvant être pris en compte au titre de l'OETH dans la limite de 2 % des effectifs, leur liste devant être fixée par décret et comprendre notamment les stages étudiants et ceux offerts par l'Agefiph ;

- la deuxième supprime la condition de présence minimale de six mois au cours des douze derniers mois, chaque salarié handicapé pouvant être comptabilisé au prorata de son temps effectif dans l'entreprise au cours de l'année civile quelle que soit la durée de son contrat de travail ;

- enfin, il est prévu que les salariés exerçant au moins à mi-temps seront comptabilisés pour une unité comme s'ils exercent à temps plein, les autres devant être comptés au plus pour une demi-unité.

b) Le développement des actions conduites par l'Agefiph

Sur la base des estimations des **sommes collectées pour 2008**, évaluées à **578 millions d'euros** (contre 613 millions en 2007), l'Agefiph a voté un **budget initial de 492 millions d'euros**, dont 456 millions au titre des interventions ou des aides qu'elle accorde aux entreprises ou aux personnes handicapées.

L'infléchissement du montant de la collecte serait dû au développement des accords sur l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés conclus par les entreprises assujetties, qui constituent une des modalités de mise en œuvre de l'obligation d'emploi.

Toutefois, on observe un différentiel entre la collecte réelle et le budget initial, de l'ordre de 86 millions d'euros, qui a conduit l'Agefiph à mettre en œuvre des actions complémentaires, pour un montant de **120 millions d'euros**.

Pour 2009 et 2010, les sommes collectées sont estimées respectivement à 554 millions et 564 millions d'euros, cette prévision n'intégrant pas l'impact, à compter de 2010, de la réforme des règles relatives à l'obligation d'emploi votée dans le cadre du projet de loi généralisant le RSA.

Les actions mises en œuvre en 2008 et programmées pour 2009 et 2010 correspondent aux objectifs fixés dans le cadre de la convention que l'Agefiph a signée avec l'Etat au début de l'année 2008. Elles sont retracées dans le tableau ci-après.

Principaux objectifs de la convention Etat - Agefiph (2008-2010)

La convention signée le 20 février 2008 entre l'Etat et l'Agefiph pour la période 2008-2010 retient **quatre objectifs prioritaires** :

- mettre en place et consolider les politiques régionales concertées de formation des personnes handicapées ;
- développer l'accès durable à l'emploi des personnes handicapées ;
- inciter et accompagner les 27 000 entreprises à « quota zéro » à engager des démarches positives en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- améliorer la qualité et allonger la durée des carrières des salariés handicapés, grâce à des mesures en faveur des seniors.

Aides accordées par l'Agefiph aux entreprises pour faciliter l'embauche et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées

Aides	Définition de l'aide	Employeur	Salarié
Prime à l'insertion	Encourager les entreprises à recruter des personnes handicapées dans des emplois durables (CDI ou CDD d'au moins douze2 mois).	1600 €	800 €
Aide à l'embauche d'un collaborateur handicapé issu du milieu protégé ou adapté	Favoriser le recrutement par des entreprises du milieu ordinaire de personnes handicapées sortant d'un Esat ou d'une EA. Cette aide est accordée pour un an, afin de laisser le temps à l'employeur de faire aboutir les démarches sur la reconnaissance de la lourdeur du handicap pour son salarié.	Esat : temps plein, 9 000 €. EA : temps plein, 4 500 €	
Aides à la mobilité	Faciliter l'intégration professionnelle des personnes handicapées en compensant leur handicap lors des déplacements (transports, hébergement, permis de conduire, achat de véhicule,...).	Transport adapté : maxi 9 150 € par an Permis aménagé : 990 € maximum Achat véhicule : jusqu'à 4 575 € Aménagement véhicule : 9 150 € maxi Déménagement : 765 € maxi	
Aides à la formation professionnelle	Permettre aux personnes handicapées d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour exercer un métier, accéder à un emploi ou le conserver.	Coût de la formation.	
Aide à l'adaptation des situations de travail	Compenser la situation de handicap de la personne en aménageant son poste, son outil de travail ou bien en adaptant l'organisation du travail.	Financement de l'étude définissant les besoins et moyens à mettre en œuvre	
Aide au maintien dans l'emploi	Maintenir dans l'emploi les salariés dont le handicap survient ou s'aggrave ainsi que les travailleurs indépendants handicapés	Subvention de 5 000 €	Appui pour la recherche de solutions
Aide à l'emploi	Aider les entreprises à compenser les charges induites par l'emploi de salariés lourdement handicapés. Depuis le 1 ^{er} janvier 2006, cette aide se substitue à la garantie de ressources des travailleurs handicapés.	Entre 450 et 900 fois le Smic horaire selon le surcoût qui résulte de la lourdeur du handicap.	
Aides techniques et humaines	Permettre aux personnes handicapées de compenser leur handicap dans les situations professionnelles grâce à des aides individuelles, techniques ou humaines.	Plafond de 9 150 € pour une durée de douze mois renouvelable	Plafond de 9 150 € pour une durée de douze mois renouvelable
Aide à la création d'activité	Aider les demandeurs d'emploi handicapés à créer ou reprendre une entreprise.		Plafond de 10 675 € Formation à la gestion
Aide à la mise en place d'une politique d'emploi	Aider les entreprises à intégrer l'emploi des personnes handicapées dans la gestion de leurs ressources humaines et à élaborer des plans d'actions.	Financement du diagnostic et de la mise en œuvre du plan d'actions	
Aides au contrat de professionnalisation	Faciliter l'accès des personnes handicapées à l'entreprise par le contrat de professionnalisation.	1 525 € par période de six mois ou 3 050 € (personne âgée plus de trente ans)	1 525 € pour un contrat d'une durée minimum de douze mois
Aides à l'apprentissage	Faciliter l'accès à l'entreprise des jeunes handicapés (moins de trente ans) par la voie de l'apprentissage.	1 525€ par période de six mois ou 3 050 € si création d'activité	1 525 € pour un contrat d'une durée minimum de douze mois
Aide au bilan de compétences et d'orientation professionnelle	Identifier les acquis de la personne handicapée et lui permettre d'élaborer son projet professionnel.	Participations variables	Participations variables
Aide au tutorat	Recourir à un tuteur, interne ou externe à l'entreprise, pour préparer et assurer l'intégration d'un salarié handicapé à son poste ou le suivi d'un stagiaire pendant sa formation.	Participation dans la limite de 23 euros de l'heure	

En outre, en réponse à la détérioration du contexte économique et financier, l'Agefiph a annoncé, au mois de novembre, la mise en œuvre d'un **plan de soutien à l'emploi des personnes handicapées**, qui prévoit **l'engagement de 130 millions d'euros en 2009 et 2010** pour favoriser l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées rencontrant le plus de difficultés sur le marché du travail.

Plan de soutien à l'emploi des personnes handicapées

Ce plan prévoit la mise en œuvre de mesures recouvrant cinq objectifs :

1. Favoriser l'accès à l'emploi

- élargissement au secteur non marchand et associatif de la prime initiative emploi (PIE) proposée depuis le 1^{er} septembre 2007 aux employeurs pour la conclusion d'un contrat de travail, d'au moins douze mois, avec une personne handicapée confrontée à des difficultés particulières d'insertion sociale ou professionnelle ;

- augmentation de son montant pour privilégier l'embauche de certains publics fragiles (doublé pour les bénéficiaires de minima sociaux, majoré de 50 % pour les employeurs recrutant un premier travailleur handicapé) ;

- développement des offres de services pour les créations d'activité (garanties bancaires, suivi post-crédation, accompagnement,...).

2. Consolider l'emploi des personnes handicapées

Mise en place d'une « PIE contrat durable », correspondant à 50 % du montant de la PIE (3 000 euros pour un emploi à plein temps), pour favoriser la transformation d'un CDD ou d'un contrat d'intérim en CDI

3. Favoriser l'accès et le maintien des personnes handicapées seniors

- majoration de 50 % de la PIE et de la « PIE contrat durable » pour les salariés handicapés âgés de quarante-cinq ans et plus ;

- aide spécifique pour les employeurs embauchant des personnes handicapées de plus de cinquante-cinq ans présentant une aggravation de leur handicap ou de leur état de santé.

4. Améliorer la qualification et l'accès à l'emploi des jeunes

Amplification des contrats d'apprentissage, en mobilisant les centres de formation des apprentis (CFA) dans le cadre de la politique régionale concertée de formation

5. Renforcer la formation des personnes handicapées

- examen systématique de l'opportunité d'une formation dans le cadre de la PIE ;

- financement par l'Agefiph de toute formation engagée dans ce cadre, d'une durée minimale de deux cents heures, à hauteur de 2 000 euros.

Enfin, le Gouvernement a prévu de prélever 50 millions d'euros sur les excédents de l'Agefiph pour financer le coût de la rémunération des stagiaires handicapés de la formation professionnelle orientés vers les centres de rééducation professionnelle (CRP), auparavant couvert par une dotation de l'Etat inscrite aux crédits de la mission « Travail et emploi ».

Votre rapporteur, constatant que les CRP organisent également des préparations aux concours administratifs, **suggère que le fonds « fonction publique »**, qui possède d'importantes réserves de trésorerie inutilisées, **participe au financement de la rémunération de ces stagiaires, à hauteur de 25 millions d'euros, ce qui permettra de minorer à due concurrence la contribution de l'Agefiph.**

c) La montée en charge progressive du fonds « fonction publique »

En 2008, le montant des cotisations prélevées par le FIPHFP auprès des employeurs publics ne respectant pas l'obligation d'emploi s'est élevé à 145,5 millions d'euros dont 47,7 millions pour l'Etat, 57,5 millions pour les collectivités territoriales et 40,2 millions pour les hôpitaux.

**Modalités de prélèvement de la contribution
au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique**

L'article 36 de la loi du 11 février 2005 prévoit qu'une contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) soit acquittée par l'ensemble des employeurs publics qui ne respectent pas l'OETH de 6 % de leurs effectifs.

Les modalités de son versement sont définies par l'article 98 de cette même loi :

- **Pour l'ensemble des ministères et collectivités locales**, la montée en charge du montant de la contribution versée est progressive jusqu'en 2010 : 20 % en 2006, 40 % en 2007, 60 % en 2008 et 80 % en 2009. La contribution ne doit être acquittée à taux plein qu'en 2010.

- **Pour le ministère de l'éducation nationale**, la contribution est minorée du montant des dépenses consacrées à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVS) depuis la loi de finances pour 2006, dans la limite de 80 % en 2006 et 70 % en 2007. Aucun plafonnement de cette déduction n'ayant été prévu pour 2008 et 2009, la cotisation du ministère de l'éducation nationale au fonds « Fonction publique » sera nulle.

En 2007, la contribution du ministère de l'éducation nationale s'élevait à 19 millions d'euros. Pour 2008 et 2009, en l'absence de déduction au titre des AVS, cette contribution aurait rapporté près de 100 millions d'euros.

A titre indicatif, les taux d'emploi de personnes handicapées au ministère de l'éducation nationale sont de 3,3 % pour les professeurs et d'un peu plus de 7 % pour les personnels administratifs.

Dans le même temps, les crédits d'intervention engagés en faveur de l'embauche de personnes handicapées dans les trois fonctions publiques ont représenté 168 millions d'euros contre seulement 24 millions en 2006 et 2007 sur les dix-huit premiers mois de fonctionnement.

Ainsi, d'ici à la fin de l'année, cent conventions devraient être signées avec des employeurs publics (ministères, collectivités territoriales, établissements publics nationaux, hôpitaux) et la plate-forme chargée d'étudier les dossiers et d'attribuer les aides aura traité près de 3 000 demandes d'aides à l'embauche ou à la formation de personnes handicapées, contre seulement 1 300 en 2006 et 2007. L'aménagement des postes de travail représente la plus grande partie des aides accordées ainsi que le financement de prothèses auditives. Viennent ensuite les aides versées pour couvrir la prise en charge des services d'auxiliaires de vie. Ainsi près de 3 600 personnes handicapées ont bénéficié d'un soutien financier du FIPHFP, pour un montant total de 3 millions d'euros.

Il en résulte un montant de réserves cumulées, depuis la création du fonds en 2006, qui atteint **260,8 millions d'euros** à la fin de 2008.

Votre commission souhaite que le FIPHFP poursuive la mise en œuvre d'actions de nature à assurer le respect des obligations d'emploi dans la fonction publique. Sa contribution au financement du réseau des « Cap emploi » et son intégration dans la prochaine convention pour 2009 devraient y contribuer, même si, pour 2008, l'implication financière du Fonds est restée très modeste (7 millions d'euros), puisqu'elle correspond à une contribution à mi-année.

Contributions au financement du réseau des « Cap emploi »

(en millions d'euros)

	2007	2008
Agefiph	62,7	57,5
FIPHFP	0	7 ⁽¹⁾
ANPE	22	22
TOTAL	84,5	86,5

⁽¹⁾ Au titre du second semestre, soit 14 millions d'euros en année pleine.

Source : ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Cette nouvelle contribution a néanmoins permis d'augmenter l'enveloppe globale allouée au réseau des « Cap emploi », ce dont votre commission ne peut que se féliciter. Il est toutefois regrettable que la participation nouvelle du FIPHFP se traduise dans le même temps par une diminution de la contribution de l'Agefiph.

Pour 2009, votre commission demande donc que l'augmentation de participation financière du FIPHFP, qui devrait atteindre 14 millions d'euros en année pleine, n'entraîne pas la minoration à due concurrence de la participation de l'Agefiph au réseau des « Cap emploi ».

C. LEVER LES DERNIERS OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE COMPLÈTE DE LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005

1. Elargir le périmètre de la prestation de compensation du handicap

Créée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la prestation de compensation du handicap (PCH) vise à couvrir les surcoûts de toute nature liés au handicap.

Les composantes de la prestation de compensation du handicap

La prestation de compensation du handicap est composée de **cinq éléments**, pouvant être versés, selon les cas, en nature ou en espèces, mensuellement ou en capital :

- le premier permet la prise en charge des dépenses d'aides humaines, y compris, le cas échéant, l'indemnisation ou la rémunération d'un aidant familial ;
- le deuxième assure le financement des aides techniques, notamment la part du coût des matériels qui reste à la charge des assurés sociaux après remboursement par l'assurance maladie ;
- le troisième couvre les dépenses d'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée, y compris les éventuels surcoûts résultant de son transport ;
- le quatrième finance les aides spécifiques ou exceptionnelles liées au handicap : relèvent notamment de cet élément les dépenses liées à l'achat de divers produits, tels que protections pour incontinents, sondes gastriques ou urinaires ou piles pour appareils auditifs ;
- le dernier permet l'acquisition et l'entretien d'une aide animalière, qu'il s'agisse d'un chien guide d'aveugle ou d'un chien d'assistance.

A terme, elle a vocation à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et pour frais professionnels (ACFP) financée par les départements. En effet, les personnes handicapées qui la perçoivent actuellement peuvent en conserver le bénéfice ou opter pour la prestation de compensation.

Contrairement à l'ACTP, la PCH est accordée sans condition de ressources et son montant est, non plus forfaitaire, mais calculé en fonction des besoins réels du demandeur. Pour cette raison, les personnes handicapées

ont quelques réticences à adopter le nouveau dispositif. Elles redoutent une diminution du montant de la prestation et une utilisation plus contraignante.

Il est en effet malaisé d'apprécier avec exactitude le gain qu'une personne peut retirer du choix de la PCH par rapport à l'ancien système de compensation. Le montant de l'ACTP, parce qu'il est forfaitaire, présente l'avantage d'être connu, alors que les différentes composantes de la PCH en font une prestation à montant variable. De plus, le bénéficiaire de l'ACTP n'est soumis à aucun contrôle de l'affectation des dépenses, celle-ci pouvant être assimilée à un complément de revenu.

Pourtant, l'analyse des décisions d'attributions, sur près de deux ans, montrent que l'avantage financier retiré de la nouvelle PCH est très net dans la plupart des cas. Pour les aides humaines par exemple, le montant moyen accordé au titre de la PCH est deux fois plus important (près de 1 090 euros) que celui versé dans le cadre de l'ancien système forfaitaire (450 euros en moyenne).

**Nombre de bénéficiaires pour chaque élément de la PCH
et montant mensuel moyen versé**

(en euros)

	2006 <i>(données en décembre)</i>		2007 <i>(données en décembre)</i>		2008 <i>(données en mars)⁽¹⁾</i>	
	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires	Montant
Elément n°1 (Aide humaine)	5 800	1 790	25 168	1 090	31 500	1 090
Elément n°2 (Aide technique)	400	720	1 144	890	1 400	720
Elément n°3 (Aménagement logement, véhicule)	700	1 450	2 860	860	2 800	1 040
Elément n°4 (Aides spécifiques ou exceptionnelles)	1 000	200	4 576	110	6 300	100
Elément n°5 (Aides animalières)	-	130	100	90	100	90
Au moins un des cinq éléments	6 700	1 780	28 600	1 150	34 700	1 100

⁽¹⁾ Données provisoires.

NB : le total du nombre de bénéficiaires par élément est supérieur au nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation, certaines personnes bénéficiant de plusieurs éléments.

Source : Drees

a) La montée en charge progressive de la PCH

Avec 43 000 bénéficiaires au mois de juin 2008, soit 15 % de plus qu'à la fin de 2007, la montée en charge de la PCH se poursuit progressivement avec un rythme plus ou moins soutenu selon les départements.

La dépense correspondante pourrait atteindre 525 millions d'euros en 2008 contre 300 millions en 2007.

Montée en charge de la PCH depuis sa création

PCH	2006	2007	1^{er} trim. 2008
Nombres de demandes	70 600	84 000	24 600 ⁽¹⁾
Nombres d'allocataires	6 700	28 600	43 000 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Données provisoires.

Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires de l'ACTP s'établit à 109 300, soit 70 % de l'ensemble des allocataires de la PCH et de l'ACTP confondus. Ce faible engouement pour la PCH doit conduire le Gouvernement à étudier la possibilité de la rendre plus attractive, afin d'accélérer sa montée en charge.

La mise en place d'une part forfaitaire pour couvrir les aides ménagères est l'une des pistes évoquées. Votre commission y serait d'autant plus favorable que le reste à charge demeure élevé pour de nombreuses personnes handicapées qui se voient privées, de surcroît, des aides des fonds départementaux de compensation et des forfaits d'auxiliaires de vie, les crédits alloués à ces structures n'ayant pas été reconduits.

b) Un taux de couverture des dépenses qui demeure favorable aux départements jusqu'en 2009

La PCH est servie par les départements qui sont chargés d'organiser l'instruction de la demande. Une partie de son coût est prise en charge par la CNSA grâce aux recettes prélevées sur la « journée de solidarité », le solde demeurant à la charge des départements.

Pour les années 2006 et 2007, le solde a été largement positif, la CNSA ayant anticipé une montée en charge beaucoup plus rapide de la nouvelle PCH. Les départements ont ainsi accumulé un **excédent de trésorerie qui atteint, à la fin de 2007, 698 millions d'euros.**

En 2008, les prévisions tablent sur un solde excédentaire plus modeste de 31,5 millions d'euros, qui traduit la montée en charge du coût de la PCH à un niveau quasi équivalent aux dépenses initialement envisagées. Il devrait en résulter à la fin de l'année **un solde cumulé de trésorerie d'environ 730 millions d'euros.**

Pour 2009, les dépenses effectives de PCH, de l'ordre de 700 millions d'euros, devraient être supérieures à la dotation versée aux départements par la CNSA, maintenue à 556 millions d'euros. **Une partie des dépenses seront donc financées sur la trésorerie accumulée les années précédentes, ramenant le solde cumulé à 590 millions d'euros.**

Evolution du taux de couverture des dépenses de PCH

(en euros)

	2006	2007	2008 <i>estimations</i>	2009 <i>estimations</i>
Dépenses de PCH	79 001 213	276 924 047	525 000 000	700 000 000
Contribution CNSA	523 311 250	530 490 371	556 500 000	556 417 000
Taux de couverture	662,4 %	191,6 %	106 %	80,2 %
Solde	+ 444 310 552	+ 253 566 324	+31 500 000	- 138 582 399
Solde cumulé	+ 444 310 552	+ 697 876 876	+729 376 876	+ 590 794 477

Source : CNSA

Ainsi, on observe que, **globalement, les dépenses de PCH sont largement couvertes**, mais la CNSA, auditionnée par votre rapporteur, a signalé **des disparités selon les départements, certains enregistrant une dépense supérieure aux concours qui leur ont été versés par la CNSA¹.**

Votre commission suggère que la contribution versée à chaque département soit modulée en fonction de la dépense constatée, certains conseils généraux ayant pratiquement épuisé leurs provisions budgétaires.

2. Mieux accompagner les maisons départementales des personnes handicapées dans l'exercice de leurs missions

La loi du 11 février 2005 a prévu la création, dans chaque département, d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Elles doivent être un lieu d'accueil, qui fonctionne comme un guichet unique, pour conseiller les personnes handicapées, les orienter, mais aussi recevoir leurs demandes et les transmettre aux équipes pluridisciplinaires et aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui sont chargées de les instruire. Chaque demande est alors examinée sur la base d'un plan personnalisé de compensation (PPC), qui retrace le projet de vie de la personne handicapée et permet d'évaluer en conséquence ses besoins. A ce titre, les MDPH constituent un maillon central du nouveau système de compensation.

¹ Le montant que la CNSA consacre au financement de la PCH est prévu par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles et se déduit du montant de recette affectée à la section III. Les modalités de versement des acomptes sont précisées à l'article R. 14-10-35 et correspondent au minimum à 90 % des produits disponibles pour l'année concernée.

a) Dégager des moyens supplémentaires pour le développement des maisons départementales des personnes handicapées

Les MDPH sont organisées en groupement d'intérêt public (Gip), réunissant généralement le conseil général, l'Etat, l'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales. Il revient au département d'en assurer la tutelle administrative et financière.

En tant que membre du Gip, l'Etat a largement contribué à leur installation et à leur mise en route qui a été rapide et effective dès 2006. De 2005 à 2008, sa participation a atteint près de 130 millions d'euros (y compris les fonds de concours), à laquelle il faut ajouter les versements de la CNSA, qui se sont élevés à 115 millions d'euros sur la même période.

Contributions de l'Etat et de la CNSA au fonctionnement des MDPH

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	Prévisions 2009	TOTAL
Etat	-	14,3	22,3	14,1	21,7	72,4
Fonds de concours	50	28,5	-	-	-	78,5
CNSA	-	20	50	45	45	160
TOTAL	-	62,8	72,3	59,1	66,7	253,3

Source : d'après les rapports d'activité de la CNSA

Pour 2009, les crédits se répartissent de la façon suivante :

- **une subvention de fonctionnement** qui, pour la quatrième année consécutive, s'élève à environ **14,1 millions d'euros**, soit l'équivalent de ce que l'Etat consacrait jusqu'en 2005 aux sites pour la vie autonome. Ainsi, chaque maison reçoit de l'Etat une dotation annuelle de fonctionnement variant, selon la taille du département, entre 110 00 et 153 000 ;

- **la mise à disposition des personnels** antérieurement affectés aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep) et aux commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES), qui correspondent, selon les départements, à un nombre d'ETP qui varie en moyenne de dix à trente. Il est difficile de chiffrer exactement l'effort consenti par l'Etat, les crédits afférents étant intégrés, sans distinction, au sein du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». En revanche, selon les informations recueillies par votre rapporteur, on peut estimer à plus de 60 % la part du personnel de l'Etat dans les MDPH.

- lors de son audition par votre commission, la secrétaire d'Etat en charge de la solidarité a annoncé **la mise à disposition de 1 000 équivalents temps plein supplémentaires** pour remplacer les postes devenus vacants à la

suite de départs en retraite ou de mutations, ce qui représente pour 2009 un afflux supplémentaire de crédits de 7,6 millions d'euros ;

- **une reconduction de la contribution de la CNSA**, majorée de 15 millions au cours de l'année 2008 pour tenir compte des difficultés signalées par les départements, ce qui en porte le montant annuel à **45 millions d'euros**.

b) Un appui nécessaire de l'Etat pour assurer une même qualité de service sur l'ensemble du territoire

La mise en place rapide des MDPH dans tous les départements dès 2006 ne doit toutefois pas occulter les difficultés qu'elles rencontrent et les dysfonctionnements qui en résultent pour les usagers.

La seconde enquête réalisée par la CNSA auprès des conseils généraux¹ met clairement en évidence des carences en termes d'accueil et d'information, les critiques les plus sévères portant sur **la durée moyenne de traitement des demandes qui peut atteindre douze à dix-huit mois** dans certains départements, alors que la loi a fixé un délai maximal de quatre mois.

Des améliorations peuvent être espérées sur ce point, le stock de demandes des Cotorep et des CDES qui expliquait en partie ces retards, étant en voie de résorption. En outre, la modernisation du système de traitement informatique des données et la mise en place de procédures plus rapides d'instruction des demandes les plus simples (renouvellements notamment), en formation restreinte de la CDAPH, devraient permettre d'accélérer la prise de décision.

La CNSA relève également **l'insuffisance de la prise en compte des besoins des personnes handicapées** lors de la réception des demandes. Dans de nombreuses maisons, l'aide à l'expression du projet de vie, qui constitue pourtant un élément fondamental de la nouvelle démarche de compensation du handicap, n'est pas formellement organisée. Il en résulte un nombre très modeste de plans personnalisés de compensation (PPC), qui devraient pourtant être intégrés à toute demande adressée à la MDPH.

Une seconde série de dysfonctionnements est liée à la gestion du personnel :

- les MDPH sont confrontées à des **difficultés de recrutement de personnels spécifiques et qualifiés** pour constituer les équipes pluridisciplinaires (manque de médecins notamment et d'agents administratifs) ;

- elles subissent également une rotation importante des personnels du fait du retour dans leur corps d'origine de ceux mis à disposition des MDPH par l'Etat. Outre la diminution préjudiciable des effectifs qui en résulte, ce

¹ CNSA : « Les MDPH vers la maturité ? » - Rapports annuels et statistiques 2007 - octobre 2008.

manque de stabilité des personnels compromet la qualité de l'accueil et l'amélioration du traitement et du suivi des demandes ;

- enfin, les enquêtes réalisées confirment le **niveau insuffisant de formation du personnel** concernant les nouveaux dispositifs (PCH notamment) et la nécessité de renforcer la professionnalisation des équipes. Sur ce point, la CNSA a déjà mis en œuvre plusieurs actions tendant à diffuser une « culture partagée » relative aux modalités de traitement des demandes (préparation d'un manuel d'utilisation du guide d'évaluation multidimensionnel (Geva) qui devrait être à terme simplifié, élaboration d'un « guide de cotation des capacités déterminant l'éligibilité à la PCH », formations diverses, etc.).

Malgré ces actions d'accompagnement renforcé qui, il est vrai, n'ont pu encore produire pleinement leurs effets, l'ensemble de ces difficultés ne permet pas, à ce jour, aux MDPH de remplir l'intégralité des objectifs et missions qui leur ont été assignés par la loi du 11 février 2005.

Votre commission estime qu'il faudra prendre des mesures plus radicales, en envisageant notamment la suppression du droit d'option des personnels d'Etat mis à disposition des MDPH, qui perturbe notablement leur fonctionnement. Une mission conduite par l'Igas a été chargée d'étudier l'opportunité d'évolution du statut des MDPH et de leurs personnels. Que les choix se portent sur le maintien du groupement d'intérêt public (GIP), la création d'un établissement public local ou l'intégration dans les services du conseil général, votre commission souhaite que la solution retenue permette de respecter les principes de l'organisation territoriale et de la répartition des compétences actuellement en vigueur.

Il faudra également veiller à ce que les **moyens humains soient en adéquation avec les missions et activités de la MDPH**, d'autant que celles-ci risquent de s'étoffer avec la réforme des conditions d'attribution et de renouvellement de l'AAH.

Enfin, cela suppose **une simplification et une harmonisation des procédures d'instruction des demandes afin que les personnes handicapées bénéficient de la même qualité d'accueil sur l'ensemble du territoire.**

3. Préparer la mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité

Les articles 41, 45 et 46 de la loi « handicap » ont consacré des avancées majeures en termes de mise en accessibilité du cadre bâti, de la voirie et des transports en retenant le principe selon lequel, « *la chaîne du déplacement, qui comporte le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite* ».

L'obligation d'accessibilité doit prendre en compte tous les types de handicap (moteur, sensoriel, psychique, mental et cognitif) et s'applique à l'ensemble des constructions (maisons individuelles, commerces, établissements publics...) et modes de transports.

Le délai de mise en conformité, variable selon les types de construction, ne peut toutefois excéder dix ans à compter de la promulgation de la loi, soit 2015. Cela suppose donc en amont de dresser, dès que possible, un bilan global d'accessibilité, pour pouvoir programmer les investissements nécessaires à la réalisation des aménagements et travaux de mise en conformité.

Une délégation ministérielle à l'accessibilité, placée sous l'autorité du ministre en charge de l'équipement et des transports, a été mise en place pour engager la mise en œuvre des actions à mener dans ce domaine et en assurer la cohérence et l'effectivité.

Au niveau local, la loi a prévu la création, dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants, d'une **commission communale pour l'accessibilité** chargée d'établir un diagnostic sur l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports et de faire des propositions pour en améliorer l'effectivité. Si la répartition des compétences l'exige ou si l'intercommunalité regroupe plus de 5 000 habitants, une **commission intercommunale** doit être mise en place. Dans les cas où l'intercommunalité ne couvre qu'une partie du champ concerné par l'obligation de mise en conformité (voirie et transports par exemple), les commissions communales et intercommunales doivent coexister et établir un diagnostic dans les domaines de compétences qui les concernent.

A ce jour, peu de communes ont encore avancé sur ce dossier. Or, l'ampleur des travaux à réaliser justifierait une anticipation des échéances et une programmation des chantiers et investissements à mettre en œuvre. **Pour cette raison, votre commission a souhaité que les audits d'accessibilité établis par les communes ou les communautés de communes soient remis avant le 31 décembre 2008¹, et non en 2011 comme les textes l'ont prévu initialement.** Le ministre du travail, Xavier Bertrand, s'est engagé à donner satisfaction à cette demande².

A cet égard, **votre commission regrette que l'Etat ne se donne pas les moyens d'être exemplaire.** En effet, **pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances pour 2009 n'a prévu aucun crédit pour alimenter le fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées (Fiah),** mis en place en 1995 pour accélérer les travaux de mise en conformité des bâtiments ministériels.

Le Fiah a pourtant contribué au financement de plus de 580 opérations depuis sa création, dont environ 180 projets au titre de l'année 2007, grâce à un abondement exceptionnel de 25 millions d'euros apporté par

¹ Rapport d'information n° 359 (2006-2007), précité, juillet 2007.

² Discours prononcé le 3 août 2007 à la Cité des Sciences de la Villette.

le biais d'un fonds de concours de la CNSA. En 2008, du fait de l'existence de réserves de 4 millions, aucun crédit n'avait été inscrit au programme. En 2009, aucun crédit budgétaire n'a été ouvert pour le fonds.

Pourtant, les demandes de financement devraient s'intensifier, la mise en accessibilité des bâtiments publics devant être réalisée au plus tard en 2015, et même en 2011, pour les bâtiments d'enseignement supérieur, les préfectures et les sous-préfectures.

A défaut de financements du Fiah, votre commission s'inquiète des retards qui pourraient en résulter pour la mise en œuvre des obligations d'accessibilité.

Concernant les maisons individuelles et les commerces, votre commission, consciente des difficultés économiques et des réticences qui subsistent sur ce sujet, suggère la mise en place d'aides fiscales incitatives pour les commerçants et les particuliers.

III. LES INQUIÉTUDES LIÉES À LA RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

A. PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION DES MOYENS

1. Le programme 124 regroupe les moyens humains et matériels de cinq missions

Le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » rassemble les crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention de **onze programmes** appartenant à **cinq missions différentes** :

- les programmes de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à l'exception du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » qui n'en relève que partiellement ;

- les trois programmes de la mission « Santé », y compris le programme « Veille et sécurité sanitaires » intégré dans de cette mission du fait de la disparition de la mission « Sécurité sanitaire » ;

- le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement », rattaché jusqu'en 2008 à la présente mission ;

- le programme « Intégration et accès à la nationalité » de la mission « Immigration, asile et intégration », qui concerne principalement l'hébergement ;

- enfin, le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

Le Gouvernement justifie le regroupement des moyens humains et matériels de ces différentes missions par plusieurs raisons :

- la faiblesse des crédits associés par programme ;

- l'affectation problématique de certains crédits du fait de la polyvalence des administrations qui travaillent à la fois dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de finances ;

- enfin, le regroupement des moyens, qui facilite les redéploiements de crédits et les restructurations éventuelles, avantage perceptible dans le contexte actuel de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Crédits du programme 124 vers les programmes destinataires
(hors dépenses communes des administrations sanitaires et sociales
et de pilotage de la sécurité sociale)

Missions destinataires	Liste des programmes	Part (en %)	Montant (en euros)
Mission « Santé »	204 - Prévention et sécurité sanitaire	36,09	346 192 430
	171 - Offre de soins et qualité de l'offre de soin	19,48	186 833 697
	183 - Protection maladie	0,69	6 629 253
Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »	304 - Lutte contre la pauvreté : expérimentation	0,16	1 585 271
	106 - Actions en faveur des familles vulnérables	2,87	27 666 793
	157 - Handicap et dépendance	22	211 052 945
	137 - Egalité entre les hommes et les femmes	0,22	2 138 115
Mission « Ville et logement »	177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	16,26	156 052 346
Mission « Travail et emploi »	155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,77	7 446 812
Mission « Immigration, asile et intégration »	104 - Intégration et accès à la nationalité française	0,08	3 088 797
	303 - Immigration, asile	1,38	11 116 693
Ensemble des missions	Ensemble des programmes	100	959 803 152

Source : projet annuel de performances - 2008

2. Les dépenses de personnel sont largement prédominantes

• **Les dépenses de personnel** s'élèvent, au total, à 819,4 millions d'euros, soit plus des trois quarts du programme.

A l'exception des 196 emplois ETP inscrits sur le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », les emplois des onze programmes mentionnés, soit 14 064 ETP, relèvent du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

En 2009, le projet de loi de finances prévoit une diminution des effectifs de 247 ETP, à périmètre constant, qui, selon les informations communiquées dans les projets annuels de performances, s'explique par :

- le non-remplacement d'une personne sur deux partant à la retraite qui entraîne la suppression de 176 postes ETP (89,5 au titre des départs prévus en 2009 et 86,5 ETP correspondant à l'extension en année pleine des départs observés en 2008), qui permet de dégager une économie de 5,6 millions d'euros ;

- la réduction nette des effectifs, à hauteur de cinquante-sept postes ETP, qui résulte de la sous-consommation des crédits en 2008 ;

- les transferts et changements de périmètre, qui se traduisent par une diminution de quatorze emplois ETP au titre de ce programme.

Répartition des crédits du programme 124 par types de dépenses

Types de dépenses	Montants en euros	Part en %
Personnel	819 435 516	76,1
Fonctionnement	242 170 216	22,5
Intervention	14 473284	1,4
TOTAL	1 076 079016	100

Source : projet annuel de performances - 2008

• **Les dépenses de fonctionnement** s'élèvent au total à 242 millions d'euros, soit 22,5 % des crédits du programme. Elles comprennent principalement : les dépenses informatiques (25,5 millions d'euros) ; l'acquittement des loyers pour l'administration centrale et les services déconcentrés (75 millions) ; les dépenses de fonctionnement courant (environ 62 millions d'euros) ; les dépenses relatives aux statistiques, aux études et à la recherche (11,6 millions) ; les crédits de communication (9,8 millions).

B. UNE ANNÉE DE TRANSITION AVANT LA MISE EN PLACE DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

L'année 2009 sera marquée par la mise en œuvre de la RGPP, qui va bouleverser l'organisation des administrations sanitaires et sociales, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. 2009 apparaît donc comme une année de transition pour le programme, avant de probables changements de périmètre dans le projet de loi de finances pour 2010.

1. Le recentrage des administrations centrales sur quatre pôles

Au niveau central, la restructuration envisagée prévoit d'organiser les administrations des ministères sociaux, du travail et de la santé, autour de **quatre grands pôles** :

- un pôle « Santé » regroupant notamment la direction générale de la santé et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins ;

- un pôle « Protection sociale » autour de la direction de la sécurité sociale ;

- un pôle « Travail » composé principalement de la direction générale du travail et de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques ;

- un pôle « Cohésion sociale » autour de la future direction générale de la cohésion sociale.

Deux évolutions sont prévues en 2009 :

- la **création de la direction générale de la cohésion sociale** qui regroupera, outre l'actuelle direction générale de l'action sociale (DGAS), plusieurs structures intervenant dans ce champ ;

- le regroupement de plusieurs directions du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, dans **une direction support unique** qui regroupera 950 personnes issues notamment de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB), de la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG), de la délégation à l'information et à la communication (Dicom) ainsi que de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI).

L'objectif est de mutualiser les dépenses de fonctionnement et de permettre une réduction des effectifs employés dans les administrations de gestion, près d'un tiers des structures administratives existantes (divisions, départements ou bureaux) étant ainsi vouées à disparaître. Ce rapprochement est à mettre en relation avec les regroupements des administrations au niveau déconcentré. Il permettra d'accompagner les restructurations, en veillant au bon déroulement de ces opérations, notamment pour les personnels.

2. La réorganisation des administrations déconcentrées autour des agences régionales de santé.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé la mise en place des agences régionales de santé (ARS) destinées à unifier et responsabiliser le pilotage territorial du système de santé. L'objectif est de décloisonner et coordonner les différentes composantes du dispositif de soins intégrant la médecine ambulatoire, l'hôpital et le secteur médico-social.

Organisation et missions des agences régionales de santé

Selon les termes du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires adopté en conseil des ministres le 22 octobre dernier :

- Les agences régionales de santé (ARS) regrouperont **sept structures territoriales** oeuvrant dans le domaine de la santé et des soins : les services déconcentrés de l'Etat (pôle santé et médico-social des directions régionales des affaires sanitaires et sociales [Drass] et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales [Ddass]) ; les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ; les unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam) ; les missions régionales de santé (MRS) ; les groupements régionaux de santé publique (GRSP) et la partie « organisation des soins » des caisses régionales d'assurance maladie (Cram).

- Les ARS assumeront donc les **missions** de ces différentes institutions, en regroupant les personnels de l'Etat (soit environ 7 000 ETP) et ceux de l'assurance maladie. Elles seront chargées de **réguler, d'orienter et d'organiser l'offre de services en santé et en services médico-sociaux** sur le territoire qui sera de leur ressort. Il s'agit en réalité d'assurer la permanence de l'offre de soins dans le cadre d'un continuum de services, en mettant fin à l'approche binaire public - privé et à la distinction entre le secteur sanitaire - et le secteur médico-social.

- Aux côtés de la direction générale de l'agence, la **conférence régionale de santé** est une instance de concertation, qui organise le débat sur les grands enjeux de santé et participe à la définition des politiques de santé régionales, en émettant des avis et des propositions qu'elle transmet à l'agence. Elle est composée de **deux commissions spécialisées**, l'une dans le domaine de la prévention, l'autre dans celui du médico-social, à vocation consultative, qui peuvent émettre des recommandations sur les schémas qui composent le projet régional de santé et les autorisations qui en découlent. Elles remplaceront notamment les comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (Crosms).

- Une **commission consultative d'appel à projet social ou médico-social** est créée. La coopération entre établissements est encouragée et celle-ci peut s'étendre aux professionnels de santé libéraux, aux centres de santé ainsi qu'à d'autres types d'organismes ou au secteur médico-social dans le cadre de **groupements de coopération sanitaire**.

- Le statut juridique des ARS sera défini dans le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires qui sera examiné dès le mois de janvier 2009. Elles devraient prendre la forme d'un **établissement public** doté d'un conseil de surveillance et dirigé par un directeur général nommé par décret en conseil des ministres sur proposition des ministres chargés de la santé, des personnes âgées, des personnes handicapées et de l'assurance maladie, avec lesquels il signe un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom).

- La mise en place opérationnelle des agences, prévue au **1^{er} janvier 2010**, fera l'objet d'expérimentations ou d'actions de préfigurations au cours de l'année 2009.

La création des ARS et l'intégration du seul pôle sanitaire et médico-social des Ddass et des Drass aboutiraient à la disparition de ces structures et confirmeraient la **dissociation entre administrations sociales au sens strict et administrations sanitaires et médico-sociales**. Cela se traduirait dès 2009 par :

- au niveau régional, la répartition des personnels et des moyens des Drass entre les ARS¹ et les futures directions régionales de la cohésion sociale et de la jeunesse (DRCSJ), issues du regroupement du volet « social » des Drass avec les directions régionales de la jeunesse et des sports ;

- au niveau départemental, le regroupement, au sein des directions départementales de la cohésion sociale, des Ddass avec les directions départementales de la jeunesse et des sports et les délégations aux droits des femmes et à l'égalité.

Ainsi, la mise en œuvre des politiques sanitaires et médico-sociales serait envisagée à l'échelon régional, échelle territoriale retenue pour la définition des politiques de santé (« projet régional de santé »), tandis que les politiques en faveur de la cohésion sociale et de la jeunesse relèveraient de l'échelon déconcentré départemental.

Cette évolution pourrait conduire, dès 2010, à la remise en cause du présent programme « Conduite et soutien des politiques sanitaire et sociale ».

Si votre commission est favorable dans son principe à une meilleure coordination de l'offre de soins et des services, elle s'est montrée sensible aux inquiétudes formulées par les associations sur les conséquences que pourrait avoir cette restructuration pour le secteur médico-social. A ce titre, votre commission souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur **plusieurs points** qui méritent une attention particulière :

- les conditions d'application du principe de fongibilité asymétrique, encore mal définies et qui devront garantir une préservation des places en établissements sociaux et médico-sociaux ;

- la création d'une commission consultative d'appels à projets qui ne doit pas se traduire par des contraintes trop lourdes pour les associations qui gèrent les établissements et qui font la richesse du secteur médico-social ;

- l'équilibre des instances chargées de piloter les ARS, qui devront inclure des représentants du secteur médico-social (conférences régionales de santé et comité de surveillance) ;

- la compatibilité des plans régionaux de santé avec les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac) ;

¹ Celles-ci devraient conserver deux tiers des effectifs des Drass.

- les modalités de regroupements des établissements dans le cadre des groupements de coopération sanitaire, qui ne doivent pas remettre en cause la logique de préservation des moyens alloués au secteur médico-social ;

- enfin, l'application aux établissements et services médico-sociaux du principe de convergence tarifaire par analogie aux mesures qui ont été prises dans ce domaine pour les établissements de santé.

*

* *

Considérant que les crédits consacrés aux politiques de solidarité et aux actions en faveur des personnes handicapées et dépendantes sont de nature à permettre la mise en œuvre des priorités fixées dans ces domaines, **au vu des observations formulées dans le présent avis, votre commission s'est déclarée favorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2009 et des articles 74 à 76 bis qui lui sont rattachés.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 74

(art. L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles)

Convergence tarifaire et rationalisation des coûts dans les établissements et services médico-sociaux

Objet : Cet article vise à renforcer la convergence tarifaire entre les différents établissements et services médico-sociaux financés par l'Etat.

I - Le dispositif proposé

A- Les modalités actuelles de la régulation financière des établissements et services médico-sociaux

L'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles définit les conditions de régulation financière des établissements et services médico-sociaux dont les dépenses sont prises en charge par l'Etat, à savoir :

- les établissements et service d'aide par le travail (Esat) ;
- les structures d'hébergement telles que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ;
- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada).

Le montant total annuel des dépenses allouées à ces établissements et services est fixé chaque année par la loi de finances et, à titre complémentaire, s'agissant des Esat, par le projet de budget de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en fonction de leurs coûts moyens d'activité et des priorités nationales retenues (revalorisations salariales, formation des personnels, amélioration de l'efficacité et de la qualité des soins...).

Les crédits sont ensuite répartis par le ministre chargé de l'action sociale en dotations régionales limitatives, en fonction des besoins de la population et des priorités fixées (développement de certains types d'établissements). Il est tenu compte de l'activité et des coûts moyens des établissements tout en veillant à réduire progressivement les inégalités dans l'allocation des ressources entre régions.

Puis, le préfet de région répartit les crédits régionaux en dotations départementales limitatives, dont le montant tient compte des priorités locales, des orientations des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, de l'activité et des coûts moyens des établissements et d'un objectif de réduction des inégalités dans l'allocation des ressources entre départements et entre établissements.

Cette méthode permet, il est vrai, une certaine harmonisation des enveloppes accordées, sans toutefois inciter à une réduction des coûts. En effet, la dotation attribuée sera d'autant plus importante que les coûts moyens constatés sont élevés.

B- Le renforcement de l'objectif de convergence tarifaire dans un souci de rationalisation des coûts des établissements et services médico-sociaux

Le présent article vise à renforcer l'objectif de rationalisation des coûts et de réduction des inégalités dans l'allocation des ressources entre établissements grâce à la fixation de **tarifs plafonds** vers lesquels doivent converger les tarifs pratiqués par l'ensemble des établissements.

Ainsi, le préfet se verra imposer des plafonds aux tarifications qu'il propose. Un arrêté interministériel déterminera chaque année les niveaux maximum de tarification pour chaque prestation ou les règles permettant de les calculer. Il précisera en outre les conditions dans lesquelles les tarifs excédant le plafond seront ramenés au niveau du seuil autorisé.

L'objectif est d'inciter les établissements à évaluer leurs dépenses prévisionnelles dans la limite de ces plafonds. En cas de dépassement, un délai de convergence, qui devrait être fixé à trois ans, sera accordé à l'établissement, dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyen (Cpom), pour qu'il rapproche progressivement ses tarifs des limites autorisées.

L'exposé des motifs précise que cette disposition doit s'appliquer aux Esat dès 2009, et qu'un délai est accordé aux CHRS pour préparer sa mise en œuvre en 2010. **Les économies attendues sont évaluées à 4 millions d'euros.**

Plus largement, le Gouvernement attend de ce dispositif plusieurs évolutions de fond :

- une baisse uniforme des tarifs pratiqués par les établissements, notamment pour les établissements dont les coûts sont excessivement élevés et qui n'ont pas fait les efforts de gestion nécessaires pour les réduire ;

- un développement des Cpom, la contractualisation permettant d'accompagner les établissements dans leur effort de rationalisation des coûts ;

- enfin, une accélération des regroupements d'établissements, ceux-ci étant contraints de mutualiser leurs moyens pour respecter le niveau des plafonds fixés.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve, dans son principe, cette disposition qui devrait permettre aux établissements sociaux et médico-sociaux de rationaliser leurs coûts et réduire leurs dépenses de fonctionnement.

Elle souligne toutefois que l'impact financier du dispositif proposé dépendra en réalité du niveau auquel seront fixés les plafonds. Au-delà d'un certain seuil, il pourrait être totalement dépourvu d'effets. A l'inverse, si les plafonds étaient excessivement bas, cela pourrait se traduire par des difficultés préjudiciables aux établissements et aux personnes qui y sont accueillies.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les hypothèses retenues pour les Esat tablent sur un tarif plafond par place de 11 710 euros, inférieur de 1,7 % au coût moyen proposé par le projet de loi de finances pour 2009.

Afin que cette mesure ne se traduise pas par une dégradation de la situation financière des établissements et par une moindre qualité du service, votre commission suggère que la fixation de ces tarifs fasse l'objet d'une concertation préalable avec les associations concernées. Certaines spécificités devront être prises en compte, notamment pour les établissements accueillant des personnes handicapées, le type de handicap ayant une incidence sur le taux d'encadrement à garantir (handicap psychique, autisme).

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 75

(art. L. 523-1, L. 552-1 et L. 524-8 du code de la sécurité sociale)

Réforme de l'allocation de parent isolé

Objet : Cet article prévoit, d'une part, l'ouverture automatique du droit à l'allocation de soutien familial pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé ; d'autre part, l'alignement des conditions de récupération des indus de l'API sur celles qui prévalent pour le RMI.

I - Le dispositif proposé

A- Le renforcement de la subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF

• Selon les termes de l'article L. 524-2 de code de la sécurité sociale, l'allocation de parent isolé (API) est versée à toute personne assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants. Cette allocation peut être complétée par

l'allocation de soutien familial (ASF) lorsque l'autre parent est décédé ou lorsqu'il ne peut ou ne veut pas assurer l'entretien de l'enfant.

Dans la majorité des cas, il s'agit d'un parent isolé ayant la charge de son enfant (ou de ses enfants) à la suite d'un décès ou qui, après un divorce, est dans l'attente du versement d'une pension alimentaire. D'autres cas plus marginaux concernent les enfants qui n'ont pas été reconnus par leur père.

Ces allocations étant très souvent cumulées, la loi de finances pour 2007 a prévu le versement subsidiaire de l'API par rapport à l'ASF : lorsqu'un bénéficiaire de l'API est éligible à l'ASF, il est tenu de faire valoir ses droits à cette dernière prestation dans un délai de deux mois, ainsi que le prévoit l'article R. 524-24 du code de la sécurité sociale. L'API est alors calculée en tenant compte du montant d'ASF versé.

Il convient de noter qu'un bénéficiaire de l'API qui ne formule aucune demande d'ASF dans le délai prescrit alors qu'il y est éligible, est sanctionné par une diminution de l'API de 84,60 euros, soit le montant de l'ASF pour un seul enfant.

- Le 1^o du présent article prévoit que l'ASF sera ouverte de plein droit aux bénéficiaires de l'API qui remplissent les conditions précédemment évoquées. Ainsi, les demandes d'API entraîneront obligatoirement l'instruction d'un dossier pour l'ASF. Les allocataires seront ainsi exonérés d'une démarche administrative supplémentaire auprès de leur caisse d'allocations familiales, la demande d'API valant aussi pour l'ASF.

En conséquence, la subsidiarité de l'ASF par rapport à l'API s'appliquera dès le premier mois de versement de l'allocation, le délai de deux mois pour en faire valoir les droits étant supprimé. Il en résultera pour l'Etat des économies évaluées, selon le projet annuel de performances, à 18 millions d'euros.

B - L'alignement des modalités de récupération des indus de l'API sur celles du RMI

Le 3^o du présent article insère un nouvel article L. 524-8 dans le code de la sécurité sociale, afin de préciser les modalités de récupération des indus d'API.

- Il est vrai que le système actuel est relativement complexe, ce qui rend son application assez difficile. Il est défini à l'article L. 553-2 du code précité, qui prévoit que tout paiement indu de prestations familiales peut, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, être récupéré par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire le souhaite.

Dans des conditions définies par décret, les retenues sur les prestations sont déterminées en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement et des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales. Les taux de récupération des

indus varient en fonction du niveau de revenu, lui-même pondéré par un système qui s'apparente au quotient familial.

- Le présent article étend à l'API et aux primes d'intéressement versées lors d'une reprise d'activité les modalités de recouvrement des indus qui prévalent pour le RMI et qui figurent aux articles L. 262-22 et L.262-41 du code de l'action sociale et des familles, en vigueur jusqu'à la mise en œuvre du revenu de solidarité active généralisé, c'est-à-dire au 1^{er} juin 2009 pour les départements métropolitains et, au plus tard en 2011, pour les départements et territoires d'outre-mer.

Selon cette procédure, tout paiement indu de l'API ou de la prime forfaitaire d'intéressement pourra être récupéré, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le motif, par retenue sur le montant des allocations ou des primes forfaitaires à échoir ou par remboursement de la dette, selon les modalités fixées par décret pour le RMI.

Selon ces règles, la récupération des indus peut être effectuée dans la limite de 20 % du montant de l'allocation versée. Ce système présente l'avantage d'une plus grande simplicité et donc d'une meilleure lisibilité des décisions prises ce qui en facilite la compréhension pour les allocataires.

En revanche, l'application uniforme d'un même taux de récupération des indus ne permet pas de moduler le montant des échéances selon les ressources et les charges de la famille. C'est la raison pour laquelle il est possible de réduire ou de supprimer la créance lorsque le débiteur se trouve dans une situation précaire, sauf dans les cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.

Les économies attendues de cette mesure sont estimées à 10 millions d'euros en année pleine.

Hormis un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

II - La position de votre commission

Si votre commission approuve ces deux dispositions qui permettent une meilleure gestion des prestations, elle s'interroge en revanche sur l'impact réel qu'elles pourront avoir sur les dépenses de l'Etat.

En ce qui concerne les modalités de recouvrement des indus de l'API, le dispositif proposé n'aura qu'une durée de vie limitée puisque la généralisation du RSA, qui intègre l'API, devrait être effective dès le 1^{er} juin 2009 pour la France métropolitaine et au plus tard en 2011 dans les départements d'outre-mer. Au-delà de ces dates, le régime prévu pour le RSA se substituera à ce nouveau système.

Enfin, s'agissant du renforcement de la subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF, votre commission tient à signaler que les économies réalisées par l'Etat se traduiront dans le même temps, pour la branche famille de la sécurité sociale, par un coût supplémentaire de 27 millions d'euros, qui résulte de l'ouverture automatique des droits et du versement anticipé de deux mois de l'ASF qui est à sa charge.

Sous ces réserves, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 76

*(art. L. 821-2, L. 821-3-1 et L. 821-7-3 du code de la sécurité sociale,
art. L. 5213-2 du code du travail)*

Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et réforme des modalités de revalorisation de l'allocation

Objet : Cet article prévoit plusieurs mesures visant à favoriser l'activité des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et met en place un mécanisme de revalorisation de cette allocation plus favorable.

I - Le dispositif proposé

A- Des mesures incitatives au retour à l'emploi

Les paragraphes I à III du présent article regroupent plusieurs dispositions visant à favoriser l'emploi des travailleurs handicapés.

- Le **paragraphe I** prévoit que l'instruction de toute demande d'attribution ou de renouvellement de l'AAH s'accompagne d'une procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). En effet, cette procédure fait aujourd'hui l'objet d'une démarche distincte de la demande d'allocation.

- Le **paragraphe II** précise les modalités de la procédure de RQTH définies à l'article L. 5213-2 du code du travail, en rappelant qu'il revient à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de reconnaître la qualité de travailleur handicapé et que toute reconnaissance de cette qualité devra s'accompagner désormais d'une orientation vers un établissement et service d'aide par le travail (Esat), vers le milieu ordinaire ou vers un centre de rééducation professionnelle (CRP).

Jusqu'à présent, aucune orientation professionnelle n'était prévue à l'occasion de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. En revanche, le droit en vigueur prévoit que l'orientation dans un Esat vaut reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. Le paragraphe II précise

qu'il en sera de même en cas d'orientation vers un CRP ou vers le marché du travail.

- Enfin, le **paragraphe III** supprime le 2° de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, qui conditionne l'attribution de l'AAH à une période d'inactivité d'un an avant la demande. Cette condition apparaît en effet contradictoire avec l'existence d'un dispositif permettant le cumul de l'AAH avec des revenus d'activité que le Gouvernement entend parallèlement mettre en œuvre par voie réglementaire.

Le coût supplémentaire de cette mesure, qui devrait ouvrir le droit à l'AAH à de nouveaux allocataires, est estimé à 17 millions d'euros pour le budget de l'Etat.

B- Un mécanisme de revalorisation de l'AAH plus favorable

Le **paragraphe IV** ajoute un article L. 821-3-1 dans le code de la sécurité sociale, relatif aux modalités de revalorisation de l'AAH.

Il prévoit que le montant de l'allocation aux adultes handicapés sera fixé par décret et crée un mécanisme d'indexation spécifique fondé un coefficient annuel de revalorisation, qui devra être au moins égal à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances de l'année considérée.

Le taux minimum de revalorisation pourra faire l'objet d'un réajustement si l'évolution des prix à la consommation hors tabac constatée l'année suivante, est différente de celle initialement prévue. Il est également précisé que la revalorisation peut être réalisée en plusieurs étapes au cours de l'année, ce qui sera le cas en 2009, puisque le projet de loi de finances prévoit deux augmentations successives de 2,2 % aux mois d'avril et septembre.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve pleinement les dispositions de cet article qui permettent à la fois de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées qui seront en mesure de travailler et de garantir un niveau de revenu décent à celles qui sont durablement éloignées de l'emploi.

Elles supposent toutefois une définition objective et partagée par l'ensemble des CDAPH de la notion d'employabilité. Il en effet difficile d'apprécier les capacités professionnelles d'une personne handicapée sans faire référence à la nature de l'emploi recherché et l'environnement dans lequel la personne exercera son activité.

Une mission d'experts composée d'un médecin du travail, d'un ergothérapeute, d'un économiste spécialisé et d'un statisticien travaille à l'élaboration d'un guide de référence en la matière qui fera l'objet d'une attention particulière de votre commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

*Article 76 bis
(article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
de finances rectificative pour 2005)*

**Création d'un document de politique transversale
relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes**

Objet : Cet article, adopté par l'Assemblée nationale, crée un document de politique transversale relatif à la « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », en remplacement du jaune « Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes ».

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un nouvel article 76 bis tendant à créer un document de politique transversale (DPT) consacré à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, en complétant la liste des DPT établie par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Les DPT traitent de « *politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission* ». Pour chaque politique, ils présentent les objectifs visés, ainsi que les crédits et moyens qui y sont consacrés pour les atteindre. Ils détaillent également les indicateurs retenus pour évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Ce nouveau document remplacera l'annexe jaune intitulée « Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes », qui sera supprimée.

A l'exception d'un amendement de précision, l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable au développement d'une approche interministérielle des politiques mises en œuvre en faveur de l'égalité des hommes et des femmes. Cette logique devrait être par ailleurs confortée par la création d'une délégation interministérielle aux droits des femmes en remplacement du service des droits des femmes et de l'égalité.

En conséquence, elle vous demande d'adopter cet article sans modification.

SIGLES UTILISÉS

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACFP	Allocation compensatrice pour frais professionnels
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
Agefiph	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
API	Allocation de parent isolé
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDES	Commissions départementales de l'éducation spéciale
CFA	Centre de formation des apprentis (CFA)
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Cotorep	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CRP	Centre de rééducation professionnelle
Dieses	Délégation interministérielle à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EA	Entreprise adaptée
ETP	Equivalent temps plein
Esat	Etablissement et services d'aide par le travail
ESMS	Etablissements et services médico-sociaux
Fam	Foyer d'accueil médicalisé
Fiah	Fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées
FSI	Fonds spécial d'invalidité
FIPHFP	Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
GEVA	Guide d'évaluation multidimensionnel
GIP	Groupement d'intérêt public
GRPH	Garantie de ressources des personnes handicapées
IGF	Inspection générale des finances
Igas	Inspection générale des affaires sociales
IME	Institut médico-éducatif

Itep	Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques
Mas	Maison d'accueil spécialisé
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
OETH	Obligation d'emploi des travailleurs handicapés
OGD	Objectif global de dépenses
Ondam	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
PCH	Prestation de compensation du handicap
PDITH	Programmes départementaux pour l'insertion des travailleurs handicapés
PPC	Plan personnalisé de compensation
Priac	Programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
RQTH	Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RSA	Revenu de solidarité active
Samsah	Services d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé
Ssiad	Services de soins infirmiers à domicile
Sessad	Services d'éducation spéciale et de soins à domicile
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

Réunie le mercredi 19 novembre 2008 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, et de Mmes Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité et Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille, sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a présenté les crédits du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », doté de 582 millions d'euros, dont 555 millions destinés à la généralisation du RSA, sachant que cette dotation ne représente qu'une partie minime du coût de la réforme, qui s'élève, au total, à près de 10 milliards d'euros, financés à la fois par l'Etat et les conseils généraux.

Les départements assumeront en effet le coût du RSA « socle » versé aux bénéficiaires sans emploi, soit 6,6 milliards d'euros en année pleine. L'Etat, au travers du fonds national des solidarités actives (FNSA), prendra en charge la couverture des frais de gestion de l'allocation (100 millions) et le versement de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (150 millions), ainsi que le RSA attribué aux personnes exerçant une activité, soit 3 milliards d'euros. Les départements bénéficieront donc directement des effets positifs du retour à l'emploi des bénéficiaires, tandis que l'Etat verra ses dépenses diminuer lorsque les allocataires en activité augmenteront leur temps de travail.

La dotation inscrite en projet de loi de finances est complétée par le produit de la nouvelle taxe additionnelle sur les revenus du capital, estimé à 1,5 milliard d'euros ainsi que par le redéploiement des économies réalisées par ailleurs : 400 millions du fait de la non-indexation de la prime pour l'emploi (PPE) en 2009 et 150 millions du fait de la suppression du mécanisme d'intéressement temporaire lié à la reprise d'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API).

En 2009, le budget du FNSA devrait atteindre 1,6 milliard, puis 3,2 milliards en 2011 en année pleine. Pour 2009, un excédent de 350 millions est escompté, ce qui permet de fixer la dotation de l'Etat au fonds à 1 milliard en 2010 et 1,5 milliard en 2011.

*Par ailleurs, le programme prévoit 17,1 millions d'euros pour financer l'achèvement des expérimentations du RSA lors du premier semestre de 2009 et 10 millions pour poursuivre la mise en œuvre d'expériences ou d'innovations dans le domaine social. **M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté**, a, en particulier, évoqué le lancement du programme d'expérimentations en faveur des jeunes qui sera doté, dès 2008, de 10 millions non consommés et de 4 millions en 2009.*

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, s'est inquiété que la situation économique et financière actuelle compromette les chances de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA et que cela ne se traduise par une augmentation du coût de cette réforme pour les départements. Il a également souhaité obtenir des garanties sur le respect des délais de mise en œuvre de la réforme à compter du 1^{er} juin 2009, espérant que les mesures d'application seront prises dans les temps et que les acteurs seront opérationnels. Par ailleurs, il a demandé des précisions sur la programmation budgétaire des actions conduites par le fonds d'expérimentations en faveur des jeunes et les crédits qui y seront consacrés dans les trois prochaines années. Enfin, il s'est dit favorable au renforcement des mesures de lutte contre la fraude afin que le nouveau système mis en place soit pleinement efficace.*

***M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial pour la commission des finances**, a souhaité obtenir des précisions sur les actions financées par le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale, doté pour 2009 de 8 millions d'euros.*

***M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté**, a fait valoir le double effet positif du RSA :*

- en période de crise, il soutiendra le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres et permettra de contenir l'augmentation rapide du nombre de bénéficiaires et des situations de pauvreté ;

- en période de croissance, il favorisera le retour à l'emploi en garantissant l'augmentation des revenus du bénéficiaire pour toute heure supplémentaire travaillée.

On a en effet observé qu'en période de croissance et de création d'emplois, la diminution du nombre d'allocataires du RMI est beaucoup plus lente que celle du nombre de chômeurs. A l'inverse, en période de crise, on constate une augmentation rapide du nombre de bénéficiaires des minima sociaux ainsi qu'une dégradation sensible du pouvoir d'achat des salariés en emploi précaire. Le RSA jouera donc le rôle d'amortisseur dans les deux cas de figure.

*En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi généralisant le RSA, **M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté**, a indiqué qu'un comité de pilotage réunissant l'association des départements de France (ADF), le nouveau Pôle emploi, la caisse de mutualité sociale agricole (CMSA) et la Cnaf, ainsi que l'union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), a été mis en place pour préparer les mesures d'application du texte et sa mise en œuvre concrète. L'ensemble des textes réglementaires devrait être soumis, pour avis, au conseil d'Etat dans le courant du mois de février 2009 et les deux systèmes informatiques de la Cnaf destinés à la liquidation de l'allocation et à l'orientation des bénéficiaires devraient être opérationnels dans les délais.*

En ce qui concerne le fonds d'expérimentations en faveur des jeunes, 10 millions d'euros seront consacrés, dès 2008, à des mesures spécifiques d'insertion professionnelle, 4 millions étant déjà programmés pour les années 2009 et 2010.

Se voulant rassurant sur le risque de fraudes, il a fait valoir que le caractère incitatif à la reprise d'activité du dispositif réformé devrait limiter l'apparition de tels comportements. Des mesures de contrôle ont été mises en place lors de l'examen du texte au Sénat, notamment grâce aux échanges d'informations entre les conseils généraux, les Caf et l'Etat.

En réponse à M. Auguste Cazalet, il a rappelé que le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale a largement honoré ses engagements en 2008 avec l'expérimentation du RSA et son évaluation rigoureuse. Des démarches analogues devraient se poursuivre en 2009 avec l'appui financier de la commission européenne, qui a exprimé son intérêt pour les actions conduites en France dans ce domaine. A cet égard, il a annoncé la tenue d'un forum sur l'expérimentation sociale en Europe à la fin du mois de novembre à Grenoble.

***M. Jacky Le Menn** a souhaité savoir si le coût de l'expérimentation du versement mensuel du RSA serait supporté par les conseils généraux ou s'il sera pris en charge par l'Etat dans le cadre du programme 304.*

***M. Guy Fischer** s'est dit pessimiste sur l'impact social de la crise financière et économique actuelle, qui se traduit déjà par l'augmentation du nombre de chômeurs et d'allocataires du RMI au mois de septembre.*

Il a déploré la dispersion des différents programmes de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », le programme relatif à l'accueil et à l'hébergement ayant été transféré vers la mission « Ville et logement » et celui consacré à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) vers la mission « Santé ».

En outre, il a dénoncé l'augmentation apparente des crédits du programme 304 « Lutte contre la pauvreté », qui se traduit en réalité par la diminution des dépenses liées à l'allocation de parent isolé (API), à la PPE et aux droits connexes. En réalité, ce seront les conseils généraux qui

supporteront la charge du RSA en 2009, la crise économique rendant peu probable le retour à l'emploi des bénéficiaires actuels du RMI et de l'API.

***M. René Teulade** a souhaité connaître la provenance des crédits qui pourraient compléter en 2008 les 10 millions d'euros affectés au fonds d'expérimentations en faveur des jeunes. Il a par ailleurs souligné l'aggravation des difficultés que rencontrent les jeunes agriculteurs, depuis peu contraints de recourir à l'aide des banques alimentaires.*

***M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté,** a indiqué que les frais de gestion des Caf seront supportés par l'Etat grâce à une enveloppe annuelle de 100 millions d'euros inscrite au budget du FNSA. Ainsi, l'orientation des bénéficiaires, la liquidation de la prestation et son éventuelle mensualisation seront assumées par les Caf qui recevront chaque année de l'Etat une dotation spécifique.*

En réponse à M. Guy Fischer, il est convenu de la nécessité de suivre de façon objective l'évolution de la situation de la pauvreté en France. L'augmentation du nombre d'allocataires du RMI, qui représentent 10 000 personnes supplémentaires au mois de septembre, est préoccupante même si la dégradation des statistiques à cette période de l'année est fréquente.

La réforme du RSA mobilisera 1,5 milliard d'euros provenant de la nouvelle contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du capital et des recettes résultant du plafonnement des niches fiscales. Le partage des responsabilités avec les départements a été réalisé dans un souci d'équité et de transparence. Par ailleurs, les 400 millions d'euros économisés grâce à la non-indexation de la PPE en 2009 seront réorientés en faveur de ceux qui percevaient les plus petites primes.

En ce qui concerne le fonds d'expérimentations en faveur des jeunes, les ministères de la recherche et de l'éducation nationale, des organismes privés et même certaines organisations syndicales ont manifesté leur volonté de participer au financement des actions qui seront conduites dans ce cadre. L'Union européenne et les collectivités territoriales, si elles le souhaitent, pourront également y contribuer.

Sur la question de la dégradation du pouvoir d'achat des jeunes agriculteurs, cette situation ne leur est pas spécifique car on observe que la part des dépenses obligatoires dans le budget des ménages les plus modestes est passée de 50 % à 75 % entre 2001 et 2006. Le RSA permettra justement d'augmenter de 250 euros par mois en moyenne le reste à vivre des personnes qui connaissent les plus grandes difficultés.

***Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille,** a ensuite présenté les crédits consacrés aux actions en faveur des familles vulnérables qui s'élèvent, pour 2009, à 838 millions d'euros, soit une nette diminution par rapport au 1,294 milliard d'euros de l'exercice 2008. Cette baisse s'explique à la fois par le transfert de l'allocation de parent isolé (API)*

aux départements prévu par la loi généralisant le RSA à compter du 1^{er} juin 2009 et par la réforme des tutelles qui permet de dégager une économie de 30 millions d'euros. Ces choix ont été dictés par le souci d'une plus grande efficacité de la dépense publique et devraient permettre de mieux répondre aux attentes des familles en difficulté.

S'il revient très majoritairement à la Cnaf de garantir l'aide aux familles vulnérables, l'Etat assure le financement des mesures en faveur de la parentalité et de la protection des personnes faibles, qu'il s'agisse des enfants ou des adultes sous tutelle.

Plus de 600 millions d'euros financeront, pour un semestre, l'API qui sera intégrée au 1^{er} juin dans le RSA. Au 31 décembre 2007, cette allocation concernait 218 500 allocataires.

Par ailleurs, 15,5 millions d'euros permettront d'accompagner les familles dans leur rôle de parents, dont 7,1 millions destinés à financer les réseaux d'écoute et d'aide à la parentalité. La diminution des crédits s'explique en réalité par le caractère exceptionnel de la dotation de 2007, portée à 11 millions pour permettre la mise en œuvre de la loi réformant la protection de l'enfance.

La prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf pour la période 2009-2012 sera l'occasion de renforcer les crédits en faveur de l'accompagnement des familles à la parentalité et de prévoir une évaluation des actions conduites dans ce domaine.

Parallèlement, 2 millions d'euros seront destinés à la mise en place des maisons des adolescents et à la médiation familiale. En outre, plus de 220 millions seront affectés à la protection des enfants et des familles :

- 3,8 millions pour favoriser les adoptions nationales et à l'étranger, l'objectif étant qu'elles interviennent dans le seul intérêt de l'enfant. L'agence française de l'adoption (Afa) a pour mission d'informer et de conseiller les candidats à l'adoption dans leurs démarches et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de plus de quinze ans. La diminution des crédits, de 6,25 % entre 2009 et 2008, résulte de la non-consommation des crédits observée en 2008. L'Afa, qui doit être réformée, aura la capacité juridique de mener des actions de coopération à l'étranger afin de renforcer son potentiel d'intervention ;

- faciliter l'accès aux origines personnelles. En 2007, sur 2 538 dossiers clôturés, le conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP) a procédé à 897 communications d'identité de parents de naissances ;

- 2,2 millions d'euros pour soutenir les actions de l'observatoire national de l'enfance en danger (Oned) et le service téléphonique qui fonctionne 24 heures sur 24 et reçoit en moyenne quatre mille appels téléphoniques par jour ;

- enfin, 214,2 millions d'euros seront consacrés à la protection des majeurs soit une baisse de 12,2 % par rapport à 2008. La réforme de la protection des majeurs permet en effet de mettre en œuvre des mesures de protection à la fois plus justes et plus efficaces en permettant un plus grand respect de la volonté des personnes sous tutelle et une meilleure prise en compte de la diversité des situations.

*Puis **Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité**, a présenté les crédits des programmes « Handicap et dépendance » et « Egalité entre les hommes et les femmes ».*

Le projet de budget pour 2009 en faveur des personnes handicapées permet la mise en œuvre des mesures annoncées par le Président de la République lors de la conférence du handicap du 10 juin 2008, qui a fait l'objet d'une concertation approfondie avec l'ensemble des partenaires de la politique du handicap et a été préparée par le comité de suivi de l'application de la loi du 11 février 2005.

Le rapport de synthèse de cette conférence sera examiné pour avis par le comité national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) le 16 décembre prochain et déposé sur le bureau des deux assemblées d'ici la fin de cette année. Ce rapport pourrait faire l'objet, ainsi que le prévoit la loi, d'une discussion en séance publique, à l'occasion du quatrième anniversaire de la loi.

Pour 2009, les crédits du programme « handicap et dépendance » s'élèvent à 8,7 milliards d'euros, dont 5,8 milliards consacrés à la seule allocation adulte handicapé (AAH), soit une progression de 7,4 % qui traduit le respect des engagements pris par le Président de la République de revaloriser cette allocation de 25 % d'ici à 2012. Plus de 1,4 milliard supplémentaire seront ainsi versés aux bénéficiaires de l'AAH en cinq ans.

Par ailleurs, la réforme de l'AAH doit permettre de remplir deux autres objectifs : favoriser l'emploi des personnes handicapées qui sont en mesure de travailler et garantir la dignité de celles qui sont durablement éloignées de l'emploi. A cette fin, le mécanisme de cumul de l'allocation des revenus du travail sera simplifié et réformé afin de le rendre plus équitable et plus incitatif au retour à l'emploi.

Parallèlement, un véritable accompagnement des bénéficiaires de l'AAH vers l'emploi doit être mis en place dès 2009, avec une évaluation systématique de leurs compétences professionnelles et de leur capacité à accéder à l'emploi. Outre la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, les personnes concernées se verront proposer un contrat d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi, établi et coordonné par un référent unique issu du service public de l'emploi ou du réseau des Cap Emploi.

Par ailleurs, une mission d'experts chargés de concevoir un nouvel outil d'évaluation de la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi a été installée. Elle devrait aboutir à une réforme des compléments d'AAH qui viendront désormais compléter en priorité les revenus des personnes dans l'incapacité complète de travailler.

Le projet de loi de finances renforce également les capacités d'accueil des établissements et services d'aide par le travail (Esat) : 1 400 places nouvelles seront financées dès 2009 et plus de 50 000 places en établissements et services pour personnes handicapées seront créées en cinq ans, leur ouverture au public devant être effective dès 2014.

Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, a ensuite évoqué la situation des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Leur mise en place constitue un élément central de la réforme de 2005 puisqu'elles ont permis d'engager, au niveau local, un véritable travail partenarial sur la politique d'accompagnement des personnes handicapées. Les difficultés qu'elles rencontrent ne doivent pas constituer un frein à la poursuite de la mise en œuvre de la loi. C'est pourquoi, 1 000 équivalents temps plein seront mis à leur disposition et les postes devenus vacants à la suite de départs en retraite ou de mutations seront intégralement compensés par l'Etat, ce qui représente un afflux supplémentaire de crédits de 7,6 millions d'euros qui seront notifiés aux MDPH dans les tout prochains jours. En outre, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) portera de 30 à 45 millions d'euros l'effort de financement en direction des MDPH, dès 2008.

Ces mesures ne doivent pourtant pas éluder la question de l'évolution nécessaire du statut des MDPH et de leurs personnels. Que les choix se portent sur le maintien du groupement d'intérêt public (Gip), la création d'un établissement public local ou l'intégration dans les services du conseil général, la solution retenue devra permettre de respecter les principes de l'organisation territoriale et de la répartition des compétences actuellement en vigueur.

Les mesures en faveur des personnes âgées sont principalement financées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Toutefois, le projet de loi de finances prévoit la poursuite de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la maltraitance. Environ 2 millions d'euros seront versés à ce titre aux associations têtes de réseau pour favoriser les bonnes pratiques et promouvoir la bientraitance en établissement. Un des outils essentiels de cette politique est la mise en place d'un numéro d'appel d'urgence, le 3977, dont le premier bilan confirme l'utilité : depuis son lancement, 26 426 appels ont été reçus, soit en neuf mois le double des appels traités en 2007.

Puis Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, a présenté les crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, doté, en 2009, de 29,2 millions d'euros. Les actions engagées en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, un an après le

lancement du second plan triennal 2008-2010, en constituent le cœur. Plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre : installation de référents uniques locaux pour l'accompagnement des victimes de violences ; développement de familles d'accueil ; campagne récente de communication à destination des victimes, des témoins et des auteurs et création d'une plate-forme Internet.

Dans le même temps, une politique de sensibilisation et de prévention a été engagée, notamment avec la mise en place d'une commission de réflexion sur l'image des femmes dans les médias, animée par Michèle Reiser, qui a remis son rapport le 25 septembre dernier. Autre priorité, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui a fait l'objet d'une conférence de niveau ministériel dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne et qui demeure une préoccupation essentielle pour les associations.

Enfin, un document de politique transversale relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes a été créé, qui permettra de donner au Parlement une vision globale des actions menées par les ministères et des moyens mobilisés par l'Etat en faveur de cette politique, dont le caractère interministériel sera ainsi garanti.

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a souhaité savoir quel avenir le Gouvernement entend réserver au programme 106 « Actions en faveur des familles les plus vulnérables », 80 % de ses crédits étant amenés à disparaître du fait de l'intégration de l'API dans le RSA.*

Il a ensuite voulu connaître les raisons de la diminution des crédits consacrés à l'accompagnement des familles à la parentalité.

Enfin, il s'est demandé si les mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp), dont le coût sera supporté par les départements à compter du 1^{er} janvier 2009, feront l'objet d'une compensation par l'Etat et si les décrets relatifs aux conditions d'application de ces mesures seront publiés dans les délais afin de permettre aux conseils généraux d'inscrire les crédits correspondants dans leur budget prévisionnel.

***M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial pour la commission des finances**, a déploré la persistance d'une dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale au titre de l'API ainsi que des insuffisances de crédits pour 2007 et 2008, estimées respectivement à 37 millions et 30 millions d'euros. Il a souhaité également que soient justifiés les 63,6 millions d'euros d'économies prévues au titre de l'année 2009.*

*Malgré la loi de 2005 réformant l'adoption qui a permis la mise en place de l'Afa, ainsi qu'une procédure unique d'agrément, **M. Alain Milon** s'est inquiété de la baisse du nombre d'adoptions nationales et internationales relevée par le rapport de Jean-Marie Colombani. Il s'est demandé si l'Afa peut être efficace dans sa conception actuelle et s'il ne serait pas utile de se pencher sur la question de l'adoption en France, et en particulier sur la*

procédure d'abandon autorisant l'adoption définie par l'article 350 du code civil. En outre, il a souhaité connaître la position du Gouvernement sur la possible reconnaissance en droit français de la kafala, qui consiste à accueillir un enfant et à pourvoir à son éducation sans qu'un lien de filiation par l'adoption ne soit établi. Enfin, il a demandé des éclaircissements sur la polémique née entre le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et l'association « Enfance et familles d'adoption », à la suite de l'annonce de la mise en place d'un fonds de coopération spécifique pour les pays qui souhaitent renforcer leur système de protection de l'enfance.

***Mme Sylvie Desmarescaux** s'est félicitée des principes de gestion et des priorités retenus par le Gouvernement pour définir le budget alloué aux politiques en faveur des familles vulnérables qui, bien qu'en diminution, répond aux attentes des Français.*

S'adressant à Mme Valérie Létard, elle a souligné la difficulté que rencontrent les employeurs, pourtant bien disposés, pour embaucher des personnes handicapées souvent faiblement qualifiées.

***M. Jacky Le Menn**, reconnaissant la nécessité d'une évolution des politiques mises en œuvre pour répondre aux besoins des personnes en difficulté, a regretté que cela se traduise par une modification substantielle du périmètre des missions qui rend difficiles les comparaisons d'une année sur l'autre.*

***M. Guy Fischer**, s'inquiétant de la diminution des crédits relatifs à l'accompagnement des familles à la parentalité, a souligné la préoccupation des associations à ce sujet. Il s'est dit attaché à l'évaluation des politiques mises en œuvre ainsi qu'au maintien des points d'information pour les familles et des réseaux d'écoute.*

***M. Alain Vasselle** a souhaité connaître les montants ainsi que les modalités de récupération des indus sur les prestations familiales. Il a également demandé si les politiques mises en œuvre en faveur de l'encadrement et du suivi des adolescents font l'objet d'une évaluation permettant d'en apprécier l'efficacité.*

***M. Alain Gournac** s'est enquis de l'existence d'accords avec les pays de l'Union européenne permettant de traiter les cas des enfants des couples binationaux qui se séparent. Enfin, il a souhaité que les modalités de calcul du dispositif de bonus-malus écologique appliqué aux voitures prennent mieux en compte la situation des familles nombreuses.*

*Sur la question de la diminution des crédits relatifs à l'aide à la parentalité, **Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille**, a rappelé que les fonds inscrits en loi de finances pour 2008 n'ayant pas été intégralement consommés, des ajustements ont été opérés pour 2009 en fonction des besoins réels. Une mission d'évaluation a été commandée à la direction générale des affaires sociales (DGAS) tandis que la convention*

d'objectifs et de gestion (Cog) en cours de signature avec la Cnaf permettra de mieux fléchir les crédits.

Sur la compensation des Masp pour les départements, elle a confirmé qu'elle serait effectuée à la fin de l'exercice au vu des comptes administratifs présentés par les conseils généraux.

*En ce qui concerne l'adoption, **Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille**, est convenue qu'il existe un décalage entre le nombre d'agrèments accordés par les conseils généraux aux familles et le nombre d'enfants adoptables. De plus, de nombreux pays ont signé la convention de La Haye et prennent parallèlement des mesures pour favoriser l'adoption des enfants par des familles résidentes. Il est vrai que les enfants adoptés souffrent généralement d'un double traumatisme d'abandon et de déracinement. C'est la raison pour laquelle la politique engagée par le Gouvernement vise à favoriser l'adoption nationale, comme c'est le cas dans d'autres pays, l'Italie notamment. C'est sur ce modèle que la France a prévu de mettre en place une organisation interministérielle présidée par le Premier ministre et animée par le secrétariat d'Etat chargé de la famille. Dans le même temps, l'article 350 du code civil sera réformé pour faciliter les procédures d'adoption nationale, tandis que des mesures seront prises pour développer les réseaux internationaux de l'adoption et améliorer l'accompagnement des parents d'enfants adoptés à l'étranger. A cette fin, chaque région sera dotée d'une consultation d'orientation et de conseils en adoption (Coca).*

Les actions de coopération conduites en direction des pays susceptibles de s'ouvrir à l'adoption internationale sont, sur ce point, déterminantes. C'est la raison pour laquelle le programme 301 « Développement solidaire » de la mission « Immigration, asile et intégration » consacre près de 50 millions d'euros au financement de la rénovation et du développement des orphelinats, ainsi qu'à la défense et à l'accompagnement des femmes battues dans ces pays. En conséquence, elle a défendu la politique mise en œuvre par le ministère en charge de cette mission pour renforcer la protection des enfants dans les pays qui le souhaitent.

En ce qui concerne la kafala, elle a rappelé que ce système de parrainage propre aux sociétés musulmanes, qui n'admettent pas l'adoption, n'est pas encore reconnu en France même si des solutions peuvent être trouvées au cas par cas.

***M. Nicolas About, président**, a mentionné les travaux récents de la commission des lois du Sénat sur ce sujet, invitant le Gouvernement à s'inspirer des solutions qui ont été proposées dans le cadre de la proposition de loi qui en a résulté.*

***Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille**, a souhaité revenir sur les reproches relatifs à la diminution des crédits alloués à la politique familiale. Il ne faut pas oublier les mesures concrètes mises en œuvre dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale*

pour favoriser le développement de différents modes de garde ainsi que l'ensemble des mesures fiscales qui contribuent, à hauteur de 88 milliards d'euros, à soutenir les familles et la natalité. Elle a par ailleurs souligné l'intérêt que son ministère porte à la situation des adolescents et à l'accompagnement des familles confrontées à des problèmes de délinquance. Enfin, pour ce qui concerne les problèmes spécifiques posés par les couples binationaux, elle s'est engagée à s'entretenir sur ce sujet avec les ministres des pays concernés.

***Mme Isabelle Debré** a confirmé la récurrence des problèmes posés par les couples binationaux, en particulier lorsque l'un des ex-conjoints est originaire d'Allemagne ou de Belgique.*

*En réponse à M. Alain Vasselle, **Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille**, a indiqué que les modalités de récupération des indus seront définies dans le cadre de l'examen de l'article 78 du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de la signature de la Cog entre l'Etat et la Cnaf, sur la base du rapport d'évaluation que celle-ci lui a transmis tout récemment.*

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a souhaité savoir quelle définition sera retenue par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) pour évaluer l'employabilité des personnes handicapées lors de leur demande d'AAH.*

Il a demandé quelles évolutions sont envisagées dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et la mise en place des agences régionales de santé (ARS), s'inquiétant notamment du sort qui sera réservé au secteur médico-social.

Par ailleurs, estimant que la PCH ne répond que partiellement aux besoins des personnes handicapées, il s'est dit favorable à une modification de son périmètre permettant notamment une meilleure prise en charge des aides ménagères.

Enfin, soulignant les dysfonctionnements des MDPH qui se traduisent par des inégalités dans les délais de traitement des dossiers d'un département à l'autre, il a souhaité connaître les mesures envisagées par le Gouvernement pour améliorer la qualité de service.

***M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la commission des finances**, a souhaité obtenir des précisions sur l'origine des économies réalisées sur les dépenses d'AAH et sur les modalités de compensation, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, des besoins de financement apparus au cours de l'année 2008 et qui s'élèvent à près de 150 millions d'euros.*

***Mme Gisèle Printz** a plaidé en faveur de la création d'un secrétariat d'Etat dédié aux droits des femmes, considérant que de nombreux sujets relèveraient de son champ de compétences, par exemple la contraception, l'IVG ou la question de l'égalité salariale et professionnelle. Par ailleurs, elle*

a souhaité connaître les intentions du Gouvernement concernant les mesures prises dans le cadre du projet de loi généralisant le RSA et relatives aux règles de décompte des salariés et des stagiaires handicapés dans les effectifs des entreprises assujetties à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés.

***M. Jacky Le Menn** s'est inquiété de la montée en charge rapide de la PCH enfant et des moyens qui seront accordés aux départements pour y faire face. Se ralliant à la position défendue par le rapporteur pour avis concernant l'élargissement du périmètre des prestations prises en charge par la PCH, il est convenu du problème posé par la prise en compte très restrictive des aides ménagères. Il a également souligné les lourds dysfonctionnements des MDPH qui résultent, selon lui, à la fois de l'ambiguïté du statut des personnels et de la multiplicité des intervenants représentant l'Etat (Ddass, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle [DDTEFP], CNSA). Enfin, il a souligné les inquiétudes fortes des associations concernant l'articulation des politiques sanitaires et médico-sociales dans le cadre de la mise en place des ARS.*

***Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a demandé si le renforcement des pénalités imposées aux entreprises privées ne respectant pas l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés pendant une durée supérieure à trois ans s'appliquera également aux employeurs publics. Par ailleurs, elle a estimé nécessaire d'augmenter les effectifs du service public de l'emploi et du réseau Cap Emploi chargés d'accompagner les travailleurs handicapés dans leur parcours d'insertion professionnelle, soulignant notamment l'attention spécifique qui doit être accordée aux personnes atteintes de troubles psychiques. Enfin, elle s'est félicitée de la suppression de l'obligation de justifier d'une période d'inactivité de plus d'un an pour prétendre à l'AAH, ainsi que de l'amélioration des conditions de cumul de cette allocation avec les revenus d'activité. Cela devrait en effet inciter davantage les personnes handicapées à reprendre une activité à durée déterminée ou intérimaire.*

***M. Alain Vasselle** s'est une nouvelle fois inquiété de l'interprétation abusive des règles applicables à la présidence des conseils de la vie sociale institués dans les foyers occupationnels par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Il en résulte que, parfois, ce sont des personnes handicapées mentales qui sont amenées à présider ces structures. Il demande depuis plusieurs années que des mesures de clarification du décret du 25 mars 2004 soient prises pour remédier à cette situation, mais en vain.*

Il a également dénoncé une forme de maltraitance passive qui résulte des conditions restrictives de sortie des personnes handicapées des établissements qui les accueillent, qui ne peuvent excéder quarante-cinq jours par an et qui se traduisent par une suspension du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), selon que les sorties s'effectuent par période de deux ou huit jours.

Enfin, il a souhaité savoir si les engagements du ministre des comptes publics Eric Woerth seront tenus sur le remboursement des dettes accumulées par l'Etat, au titre de l'AAH, vis-à-vis de la sécurité sociale.

***M. Nicolas About, président,** a jugé nécessaire d'améliorer la qualité des aides accordées aux personnes handicapées à domicile, en veillant tout particulièrement à ce que les soins soient accomplis par le même intervenant dans le souci de la dignité de la personne.*

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a soulevé par ailleurs le problème posé par la non-prise en charge des frais de transport pour les personnes hébergées en maison d'accueil spécialisé (Mas).*

***M. Guy Fischer** s'est inquiété des restrictions budgétaires imposées aux Esat, le taux de reconduction des moyens qui leur sont alloués étant inférieur au taux d'inflation prévisionnel pour 2009 malgré les difficultés que rencontrent ces établissements. En outre, ils seront soumis au principe de convergence de leurs tarifs vers un tarif plafond fixé par décret visant à rationaliser leurs coûts de fonctionnement ou les incitant à se regrouper pour dégager des économies d'échelle.*

***Mme Bernadette Dupont** a plaidé en faveur d'une simplification des démarches administratives de renouvellement de l'AAH et de placement en foyer ou établissement. Elle s'est demandé dans quelle mesure il est pertinent de réviser tous les cinq ans les décisions d'attribution des prestations ou de placement en établissement lorsque le handicap est manifestement irrémédiable. Enfin, elle a appelé de ses vœux l'amélioration des compétences et de la formation des personnels des MDPH afin que le service rendu soit de meilleure qualité.*

***M. Marc Laménie** a dit partager l'opinion de ses collègues sur les dysfonctionnements des MDPH et a souhaité obtenir des précisions concernant les projets du Gouvernement sur la question du cinquième risque et de la dépendance.*

***Mme Annie David** a suggéré que les démarches soient également simplifiées pour le renouvellement des cartes d'invalidité lorsque le handicap est avéré et irréversible.*

*En réponse à Mme Sylvie Desmarescaux, **Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,** est convenue de la nécessité d'améliorer la formation des personnes handicapées pour favoriser leur insertion dans l'emploi, tout en rappelant que les différentes mesures du pacte national pour l'emploi des personnes handicapées vont conjuguer leurs effets pour atteindre cet objectif. A cet égard, les progrès réalisés en faveur de la scolarisation des enfants handicapés constituent une avancée déterminante dont les résultats seront mieux perceptibles dans une dizaine d'années. Elle a souligné l'importance d'identifier dès que possible les personnes handicapées en mesure de travailler pour les accompagner vers l'emploi après la réalisation d'un bilan de compétences et en mobilisant au mieux les synergies*

du réseau des Cap Emploi, ainsi que les moyens d'action du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) et de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph).

En réponse à Mme Annie Jarraud-Vergnolle, elle a rappelé que les règles de calcul des cotisations versées à l'Agefiph et au FIPHFP en cas de non respect de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés sont identiques, à la différence près que les administrations contrevenantes subissent de surcroît une mesure de gel de l'évolution de leur masse salariale.

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a déploré que la participation financière de l'Agefiph au réseau des Cap emploi ait diminué même si la contribution nouvelle du FIPHFP compense partiellement cette diminution.*

Rappelant que le FIPHFP détient une trésorerie dormante de plus de 260 millions d'euros, M. Nicolas About, président, a suggéré que le fonds augmente sa participation au financement du réseau Cap emploi.

***Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,** a néanmoins fait valoir qu'au total, le réseau des Cap emploi bénéficiera d'une hausse de crédits de 3,5 millions en 2008 et de millions en 2009 et que 30 % du budget de l'Agefiph seront consacrés aux dépenses de formation des personnes handicapées, soit environ 200 millions d'euros. En outre, la limite d'âge de trente ans pour accéder aux contrats d'apprentissage est supprimée, ce qui favorisera la formation et l'insertion professionnelle des personnes qui souhaitent accéder aux métiers concernés.*

Elle s'est voulue rassurante sur les conséquences de la mise en place des ARS pour le secteur médico-social, le principe de fongibilité asymétrique garantissant la préservation des moyens alloués aux établissements accueillant des personnes âgées et handicapées. Par ailleurs, le passage à une logique d'appels à projets n'empêchera pas de favoriser les initiatives des acteurs associatifs qui font la richesse de ce secteur. Il s'agira également d'encourager les organismes et les administrations à se regrouper pour mutualiser leurs moyens et réduire leurs coûts de fonctionnement.

***Mme Sylvie Desmarescaux** a suggéré de revoir la dénomination des ARS qui, en l'état, ne tient pas compte de l'existence du secteur médico-social.*

***Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,** s'est dite ouverte à ce sujet, évoquant notamment l'idée d'une dénomination telle que les « agences régionales de santé et d'autonomie ».*

Elle est convenue par ailleurs des problèmes posés par la non-prise en compte des aides ménagères dans la PCH, indiquant que son ministère travaille à la mise en place d'une part forfaitaire englobant le coût de ces aides pour les personnes handicapées qui y recourent.

En ce qui concerne les MDPH, une mission conduite par l'Igas est chargée d'étudier l'éventualité d'une évolution du statut de ces maisons, ainsi

que de celui des personnels mis à disposition par l'Etat et qui bénéficient encore d'un droit d'option préjudiciable à la stabilité des effectifs et à la qualité du service. S'agissant des délais d'instruction des dossiers, la CNSA étudie la possibilité de simplifier les procédures et de diffuser un recueil de bonnes pratiques à destination des professionnels.

M. Guy Fischer a fait observer que les personnes handicapées sont les premières victimes de ces dysfonctionnements, qui résultent, dans certains cas, d'une volonté non avouée des départements de rationaliser les dépenses dans ce domaine.

En réponse à M. Auguste Cazalet, **Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité**, a expliqué que l'augmentation du montant de l'AAH de 3,9 % au 1^{er} septembre a conduit à l'inscription de 236 millions d'euros de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2008. Les économies réalisées pour 2009 résultent des mesures prises en faveur de l'accès à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH.

En réponse à Mme Gisèle Printz, elle a indiqué que la majorité des pays européens regroupent les politiques en faveur de la solidarité dans un même ministère en y incluant le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes. Toutefois, compte tenu du caractère interministériel de ces politiques, elle est convenue de la nécessité d'avoir un interlocuteur commun à tous les ministères chargé de défendre les droits des femmes. C'est la raison pour laquelle ont été mis en place une délégation interministérielle et des déléguées régionales aux droits des femmes rattachées aux secrétariats généraux pour les affaires régionales (Sgar), ainsi qu'un document de politique transversale regroupant l'ensemble des crédits consacrés à ces politiques.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'obligation d'emploi des personnes handicapées qui figurent dans le projet de loi généralisant le RSA, elle a confirmé l'intention du Gouvernement d'améliorer la rédaction adoptée par la commission mixte paritaire sur le décompte des salariés handicapés exerçant à temps partiel. La position du Gouvernement sera définitivement arrêtée après la consultation du CNCPPH et des principales associations représentatives des personnes handicapées. Elle a estimé nécessaire de permettre aux salariés les plus lourdement touchés d'être embauchés, s'ils le souhaitent, à temps partiel. Le droit en vigueur permet d'ailleurs la prise en compte des salariés exerçant à temps partiel comme s'ils occupaient un emploi à temps plein.

M. Nicolas About, président, a objecté que les conditions actuelles d'application de la loi découlent d'une circulaire de la DGTEFP qui fait une interprétation abusive du principe posé par le législateur.

Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, a souhaité que la concertation avec les associations débouche sur une solution équilibrée et favorable aux personnes handicapées.

En réponse à M. Jacky Le Menn, elle a indiqué que la mise en place de la PCH en faveur des enfants doit se faire en deux étapes et qu'elle se traduit d'ores et déjà par des progrès significatifs pour les enfants atteints des handicaps les plus lourds. Le délégué interministériel aux personnes handicapées, Patrick Gohet, travaille actuellement à la rénovation des conditions de prise en charge des aides techniques et humaines dans le cadre de la PCH enfants, ainsi que la possibilité pour les familles de bénéficier d'aides complémentaires des fonds départementaux de compensation.

En réponse à M. Alain Vasselle, elle a confirmé que le décret relatif à la composition du conseil de vie sociale des établissements a été corrigé dès 2007 afin que des personnes handicapées mentales ne puissent plus être autorisées à le présider. Les Ddass ont d'ailleurs envoyé aux établissements concernés des préconisations allant dans ce sens.

***M. Nicolas About, président,** a proposé qu'une mission parlementaire contrôle le bon fonctionnement de ces conseils.*

***Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,** s'est étonnée des règles de sortie fixées par certains établissements alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la suspension de l'ACTP lorsque la période passée à l'extérieur de l'établissement excède quarante-cinq jours. Elle s'est engagée à faire parvenir aux conseils généraux qui gèrent ces établissements une note des Ddass de rappel à la règle sur ce sujet.*

En réponse à M. Guy Fischer, elle a par ailleurs fait valoir le mérite des contrats de projets, d'objectifs et de moyens (Cpom) signés avec les Esat qui permettent de fixer, en accord avec les établissements concernés, un budget global et d'organiser une meilleure coopération et une mutualisation des moyens entre établissements. Cette méthode présente l'avantage de privilégier la concertation plutôt qu'une logique coercitive.

***M. Jean Desessard** a émis des doutes sur les améliorations et le surcroît d'efficacité que l'on peut attendre du regroupement des établissements.*

***Mme Bernadette Dupont** s'est déclarée très préoccupée du risque que la création d'un nombre important de places nouvelles n'aggrave le problème actuel de l'insuffisance des personnels encadrants dans les établissements accueillant des personnes handicapées. Le manque de personnels et de formation se traduit malheureusement encore trop souvent par une maltraitance de fait. C'est notamment le cas lorsque l'absence de personnel le lundi matin fait à l'obstacle à l'accueil des personnes handicapées qui ont été prises en charge par leur famille durant le week-end.*

***Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,** a fait observer que le ratio d'encadrement dans les établissements accueillant des personnes handicapées est l'un des plus élevés de l'Union européenne. Le regroupement des établissements devrait d'ailleurs permettre une meilleure*

organisation des personnels en cas de défaillance pour assurer les remplacements. Enfin, elle a rappelé que le plan « métiers », qui vise à améliorer la formation des personnels, constitue une des priorités de son ministère.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 26 novembre 2008 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles 74 à 76 bis rattachés).

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent pour 2009 à environ 11,2 milliards d'euros, soit une progression à périmètre constant de 6 % par rapport à 2008. A ces crédits, s'ajoutent les dépenses fiscales, d'un montant équivalent, soit 11,8 milliards d'euros d'exonérations ou de déductions fiscales accordées aux familles modestes et aux personnes âgées ou handicapées.

Le périmètre de la mission est profondément modifié avec le transfert de deux programmes « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et « Protection maladies », respectivement vers les missions « Ville et logement » et « Santé ».

Les crédits sont donc répartis dans cinq programmes au lieu de sept, de poids très inégal, qui permettront la mise en œuvre en 2009 de plusieurs grands chantiers : la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), la réforme des tutelles et la révision des conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Le premier programme, « Lutte contre la pauvreté », est considérablement étoffé du fait de la mise en œuvre du RSA généralisé au second semestre de 2009.

Sur les 10 milliards d'euros que coûtera le dispositif en année pleine, les départements prendront en charge le coût du RSA « socle », qui correspond aux dépenses de RMI et à l'API, hors primes d'intéressement, soit 6,7 milliards, intégralement compensés.

Pour sa part, l'Etat assumera, via le fonds national des solidarités actives (FNSA) le surcoût, de l'ordre de 3,2 milliards, lié au versement du RSA « chapeau » aux bénéficiaires exerçant une activité :

- 1,5 milliard proviendra des recettes de la nouvelle contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du capital et du plafonnement des niches fiscales ;

- le différentiel sera couvert par une dotation annuelle au FNSA, inscrite sur ce programme et financée par les redéploiements qui résultent de la réforme de l'ensemble du dispositif (intégration de la prime pour l'emploi (PPE) et des primes d'intéressement dans le RSA, non-indexation de la PPE).

Pour 2009, le financement à mi-année du RSA nécessite une dotation de l'Etat au FNSA de 555 millions d'euros, qui permettra de dégager un excédent de 362 millions en fin d'exercice. L'objectif est en réalité d'atteindre l'équilibre en 2011, lorsque le dispositif fonctionnera en régime de croisière.

Par ailleurs, ce programme permet la poursuite des expérimentations du RSA dans les trente-quatre départements volontaires jusqu'à sa généralisation, ainsi que la création d'un fonds d'expérimentations en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, abondé, dès 2008, à hauteur de 10 millions d'euros et de 4 millions en 2009 et 2010.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que le deuxième programme, « Actions en faveur des familles vulnérables », couvre pour l'essentiel :

- les dépenses d'API au titre des droits ouverts jusqu'au mois de mai, soit pour un semestre, la généralisation du RSA faisant disparaître cette allocation à compter du 1^{er} juin 2009 ;

- le coût des mesures de protection des majeurs, qui connaîtront une baisse significative du fait de la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier, de la loi du 5 mars 2007 réformant les tutelles. Cette loi devrait permettre de contenir l'augmentation du nombre de mesures de protection qui résulte du vieillissement de la population, notamment grâce à une révision plus régulière des mises sous tutelle ou curatelle et à la mise en place de mesures moins contraignantes telles que les mesure d'accompagnement judiciaire (Maj) et les mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp), confiées aux départements, pour les personnes ne présentant pas d'altération de leurs facultés mentales mais rencontrant simplement des difficultés pour gérer leur budget ;

- enfin, des dépenses de moindre ampleur financeront l'accompagnement et le soutien à la parentalité et l'agence française de l'adoption ainsi que le Gip « Enfance en danger », qui a développé un service national d'accueil téléphonique d'une qualité remarquable, qui reçoit, 24 heures sur 24, en moyenne 4 000 appels par jour d'enfants ou d'adultes signalant des cas de détresse ou de maltraitance infantiles.

Puis **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a présenté le programme « Handicap et dépendance », qui concentre à lui seul plus de 77 % des crédits de la mission et bénéficie d'une forte croissance, ce qui traduit les engagements pris par le Président de la République en faveur des personnes handicapées lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin dernier.

La réforme de l'AAH en constitue le cœur en opérant un renversement de la logique prévalant jusqu'alors, qui consistait à mesurer le taux d'incapacité permanente des personnes handicapées, plutôt que d'identifier leurs facultés à

exercer une activité professionnelle. Il s'agit à la fois de favoriser l'emploi des personnes handicapées qui sont en mesure de travailler et de garantir la dignité de celles qui sont durablement éloignées de l'emploi. Plusieurs mesures du projet de loi de finances pour 2009 doivent y contribuer :

- la revalorisation de l'AAH de 25 % d'ici à 2012 qui se traduit en 2009 par deux revalorisations successives de 2,2 % en avril et en septembre, permettant d'en porter le montant mensuel à près de 682 euros contre 652 euros aujourd'hui ;

- l'évaluation systématique des capacités professionnelles de la personne handicapée à l'occasion d'une première demande ou d'un renouvellement d'AAH et l'obligation pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) d'assortir toute reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé d'une décision d'orientation professionnelle ;

- la suppression de la condition d'inactivité préalable d'un an pour l'attribution de l'AAH aux personnes ayant un taux d'invalidité compris entre 50 % et 80 %. Les personnes bénéficieront de l'AAH dès leur premier jour d'inactivité et ne seront pas découragées d'accepter des missions temporaires de courte durée ;

- la révision trimestrielle du montant de l'allocation et un taux de cumul avantageux des revenus d'activité avec l'AAH, de 100 % pendant les six premiers mois d'activité et qui, au-delà de cette période, peut varier entre 40 % pour les salaires supérieurs à 0,4 Smic et 80 % pour les revenus inférieurs à ce seuil (contre seulement 62 % pour le RSA) ;

- enfin, la suppression de la limite d'âge de trente ans pour accéder aux contrats d'apprentissage des travailleurs handicapés.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, s'est félicité de l'effort significatif également réalisé en faveur du secteur protégé :

- grâce à la création de 2 000 places supplémentaires en cours d'année, les établissements et services d'aide par le travail (Esat) pourront employer plus de 116 200 personnes handicapées ;

- s'agissant des entreprises adaptées, elles bénéficieront l'an prochain de 20 000 aides au poste et d'aides financières spécifiques destinées à soutenir leurs projets de développement ou à faire face à des difficultés financières.

En ce qui concerne l'emploi en milieu ordinaire, l'augmentation des cotisations prélevées sur les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés de 6 % et sur les employeurs publics permettront à l'Agefiph et au fonds « Fonction publique » (FIPHFP) de financer des actions de formation, des aides à l'embauche, l'aménagement des postes de travail ainsi que le réseau des « Cap emploi ». Il a toutefois regretté que la nouvelle participation du FIPHFP au financement de ce réseau ne se traduise dans le même temps par la diminution de la contribution de l'Agefiph.

Il a par ailleurs proposé que le prélèvement de 50 millions d'euros sur le budget de l'Agefiph pour financer la rémunération des stagiaires en formation dans les centres de rééducation professionnelle (CRP) soit diminué de moitié, cette réduction étant compensée par une contribution de 25 millions du FIPHFP, au titre de la préparation aux concours administratifs que ces centres organisent.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les crédits consacrés à la compensation des conséquences du handicap, bien que l'Etat n'ait pas vocation à y participer directement puisque le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH) relève des départements et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Avec 43 000 bénéficiaires au mois de juin 2008, soit 15 % de plus que l'an passé, la montée en charge de la PCH se poursuit progressivement avec un rythme plus ou moins soutenu selon les départements. La dépense correspondante pourrait atteindre 525 millions d'euros en 2008. Pour 2009, la CNSA table sur une dépense d'environ 700 millions, avec un excédent cumulé de trésorerie ramené à 590 millions d'euros pour les départements, qui disposent, depuis 2006, de recettes prélevées sur la « journée de solidarité » en compensation du coût de la PCH. Il a suggéré que cette contribution soit modulée en fonction de la dépense constatée dans chaque département, certains conseils généraux ayant pratiquement épuisé leurs provisions budgétaires.

Par ailleurs, il a signalé que près de 110 000 personnes perçoivent encore l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), suggérant la révision des modalités de versement de la PCH afin de limiter le reste à charge pour les personnes handicapées. Cette réforme pourrait se traduire par la mise en place d'une part forfaitaire pour couvrir les aides ménagères qui paraît d'autant plus nécessaire que les crédits finançant les forfaits d'auxiliaire de vie et les fonds départementaux de compensation n'ont pas été reconduits.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, s'est également inquiété des dysfonctionnements des MDPH. Malgré l'abondement complémentaire de la CNSA qui porte son concours annuel à 45 millions d'euros, les moyens humains autant que la formation restent insuffisants. Une mission conduite par l'Igas réfléchit à l'évolution éventuelle du statut de ces maisons, ainsi que de celui des personnels mis à disposition par l'Etat, qui bénéficient encore d'un droit d'option préjudiciable à la stabilité des effectifs et à la qualité du service. S'agissant des délais d'instruction des dossiers, variables d'un département à l'autre, la CNSA travaille à la simplification des procédures et à la diffusion d'un recueil de bonnes pratiques.

Enfin, il a déploré que, pour la deuxième année consécutive, aucun crédit ne soit versé au fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées (Fiah), en dépit de la proximité de l'échéance de 2015. Il a souligné l'urgence pour les commissions d'accessibilité des communes ou intercommunalités concernées d'établir, avant la fin de l'année, leur diagnostic d'accessibilité des constructions, voiries et moyens de transport et de programmer les investissements nécessaires.

En ce qui concerne l'accueil en établissements et services médico-sociaux, il s'est félicité de la création d'environ 50 000 places nouvelles d'ici à 2012, ouvertes avant 2014, selon un calendrier défini par les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac). Les dépenses correspondantes, 8 milliards en 2009, relèvent de l'assurance maladie et de la CNSA.

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a indiqué que les crédits du programme, « Egalité entre les hommes et les femmes », bien que modestes, sont en légère hausse par rapport à 2008. Outre les dépenses de personnel qui représentent plus de 40 % des crédits, ils financent quatre actions d'importance très inégale :*

- deux d'entre elles, « articulation des temps de vie » et « accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », dotées de crédits inférieurs à 1 million d'euros pourraient être intégrées dans l'action « égalité professionnelle », qui comporte des objectifs communs ;

- cette action vise à favoriser l'insertion professionnelle des femmes, notamment dans des secteurs où elles sont encore peu représentées, et à garantir, avant la fin 2010, l'égalité salariale et professionnelle entre les hommes et les femmes dans les entreprises de plus de cinquante salariés ;

- l'action en faveur de « l'égalité en droit et en dignité », qui concentre plus d'un tiers des crédits du programme, permet de poursuivre la mise en œuvre du plan en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes.

*Enfin, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a présenté le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui regroupe les moyens humains et matériels des administrations de la santé et du secteur médico-social, et dont l'organisation devrait être profondément bouleversée du fait de la révision générale des politiques publiques et de la prochaine mise en place des agences régionales de santé (ARS).*

*Rappelant que de nombreuses associations ont manifesté leur inquiétude sur les conséquences de cette restructuration pour le secteur médico-social, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a souligné l'attention particulière qui devra être portée à plusieurs points de cette réforme :*

- les conditions d'application du principe de fongibilité asymétrique qui devront garantir une préservation des places en établissements sociaux et médico-sociaux ;

- le passage à une logique d'appels à projets qui ne doit pas se traduire par des contraintes trop lourdes pour les associations qui gèrent ces établissements et qui font la richesse de ce secteur ;

- l'équilibre des instances chargées de piloter les ARS, qui devront inclure des représentants du secteur médico-social ;

- enfin, l'application aux établissements et services médico-sociaux du principe de convergence tarifaire par analogie aux mesures qui ont été prises dans ce domaine pour les établissements de santé.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a conclu sa présentation en invitant ses collègues à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2009 et aux articles 74 à 76 bis qui lui sont rattachés.

En ce qui concerne le financement du RSA, **M. Alain Vasselle** a mis en avant l'évolution différente des charges et des financements prévus et a interrogé le rapporteur sur une éventuelle dotation d'équilibre de l'Etat. Il a ensuite souhaité connaître les modalités de calcul du « reste à vivre » des personnes handicapées, souhaitant que les ressources prises en compte pour l'évaluer, et en particulier les allocations logement, soient définies de la même façon d'une prestation à l'autre. Par ailleurs, il a posé la question des moyens de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Il a enfin souhaité savoir comment se répartissent les 8 milliards d'euros de l'accueil en établissements et services médico-sociaux entre l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et la CNSA.

Mme Gisèle Printz a défendu le principe de la création d'un secrétariat d'Etat aux droits des femmes. Elle a ensuite évoqué la publication prochaine de rapports sur l'égalité salariale entre les hommes et les femmes et sur la formation professionnelle. Enfin, elle a rappelé le problème des violences faites aux femmes et a cité l'exemple de l'Espagne, où les maris violents doivent porter des bracelets électroniques.

A son tour, **Mme Annie David** a insisté sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur les drames qui résultent, plus souvent qu'on ne croit, des violences faites aux femmes. Elle s'est par ailleurs interrogée sur l'évolution des délégués aux droits des femmes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

M. Jacky Le Menn a évoqué les questions relatives au handicap : d'une part, il est difficile de comparer les restes à vivre ou les prestations, notamment en raison de la grande complexité de la PCH, d'autre part, la gestion des ressources humaines au sein des MDPH est complexe, les personnels relevant de statuts très divers. Il a, dans ce contexte, souhaité une évaluation du fonctionnement des MDPH ainsi qu'une clarification du statut des personnels mis à disposition par l'Etat.

Sur la montée en charge de la dépense liée au RSA, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'équilibre est envisagé au terme de trois ans, la première année - 2009 - devant être excédentaire, car la taxe de 1,1 % sera prélevée dès le 1^{er} janvier, alors que les dépenses correspondront à un semestre.

Il a précisé que, sur les 8 milliards prévus pour les établissements médico-sociaux, 7,7 milliards relevaient de l'assurance maladie via l'Ondam et 0,3 milliard de la CNSA.

En ce qui concerne le statut des personnels des MDPH, il a approuvé l'idée d'une évolution nécessaire et d'une clarification des situations ; au regard des différences de traitement des demandes entre les départements, il s'est par ailleurs interrogé sur l'idée d'attribuer à nouveau à l'Etat la compétence du handicap. Pour autant, s'il est encore nécessaire d'alléger les procédures, la situation s'est nettement améliorée, notamment avec la résorption du stock de demandes issues des Cotorep.

En ce qui concerne l'égalité hommes-femmes, une délégation interministérielle aux droits des femmes sera prochainement créée, ce qui permettra de développer des actions transversales. Pour ce qui est de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, l'objectif est fixé par la loi à 2010 et le Gouvernement a mis en œuvre des mesures pour accompagner les entreprises dans l'élaboration des rapports de comparaison de situation.

*Puis la **commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour l'année 2009 et à l'adoption des articles 74 à 76 bis rattachés à ces crédits.***