

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; 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. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, 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, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 30) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU RSA EN ANNÉE PLEINE	9
A. PROGRAMME 304 : UNE DOTATION EN HAUSSE DE 189 % POUR FINANCER LA GÉNÉRALISATION DU RSA EN MÉTROPOLE	9
1. <i>Une dotation de l'Etat au FNSEA excessive au regard du rythme de montée en charge du RSA</i>	10
a) Une montée en charge plus lente que prévu	10
b) Une sous-consommation quasi certaine des crédits en 2009 et une surestimation plus que probable des dépenses pour 2010.....	12
c) Des recettes qui devraient être suffisantes malgré les moindres rendements des contributions additionnelles affectées au FNSEA.....	15
d) Les prévisions révisées laissent apparaître une marge de manœuvre budgétaire estimée à 1,59 milliard d'euros.....	15
2. <i>Les pistes envisagées pour utiliser au mieux cette marge de manœuvre budgétaire</i>	17
a) Les excédents du programme en 2009 devraient permettre de réduire le déficit et de financer la prime de Noël.....	17
b) Une partie du surplus permettra de financer le RSA jeunes dès 2010.....	17
c) Une partie des crédits devrait être redéployée vers d'autres missions	18
d) Les propositions de votre commission	19
3. <i>Les innovations et expérimentations sociales</i>	20
B. PROGRAMME 106 : DES CRÉDITS RÉDUITS DE MOITIÉ DU FAIT DU TRANSFERT DE L'API EN ANNÉE PLEINE AUX DEPARTEMENTS	21
1. <i>Une diminution non expliquée des crédits en faveur de l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents</i>	22
2. <i>Le transfert de la gestion de l'API aux départements entraîne une extinction progressive des crédits d'Etat</i>	23
a) Une enveloppe réévaluée pour tenir compte de la hausse du nombre d'allocataires de l'API dans les Dom.....	25
b) Vers un apurement de la dette contractée par l'Etat au titre de l'allocation de parent isolé vis-à-vis de la sécurité sociale	26
3. <i>L'action « Protection des enfants et des familles »</i>	27
a) Une augmentation moins rapide du nombre de mesures de protection des majeurs	27
b) Favoriser les démarches d'adoption accompagnées par l'agence française de l'adoption	31
c) Des doutes sur l'efficacité et l'avenir des dispositifs de prévention et de lutte contre l'enfance en danger.....	33
II. PROGRAMME 157 : LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES	36
A. POURSUIVRE LA REVALORISATION DES REVENUS D'EXISTENCE	37
1. <i>L'allocation aux adultes handicapés : une dépense particulièrement dynamique en 2009 et 2010</i>	37
a) L'AAH sera revalorisée en 2010 pour la troisième année consécutive	39
b) Le risque d'un dérapage des dépenses en 2009 et en 2010.....	41
2. <i>L'allocation supplémentaire d'invalidité : une dotation en forte baisse faute de revalorisation</i>	42

B. RELANCER LE PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES	43
1. <i>Un effort maintenu en faveur du secteur protégé</i>	44
a) La création de nouvelles places en Esat s'accompagne d'une rationalisation de leurs coûts de fonctionnement	44
b) Vers une meilleure prise en compte des contraintes des entreprises adaptées	47
2. <i>Une mobilisation qui doit être plus active en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées</i>	49
a) L'affirmation du rôle des MDPH et du service public de l'emploi	51
b) Des résultats mitigés pour l'Agefiph.....	55
c) Des résultats encourageants pour le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.....	59
3. <i>Des retards dans l'application de la réforme de l'AAH</i>	63
C. MIEUX ACCOMPAGNER LES EFFORTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES	65
1. <i>Des moyens encore insuffisants pour les maisons départementales des personnes handicapées</i>	65
2. <i>Une péréquation nécessaire des concours versés aux départements au titre de la PCH</i>	68
a) Une montée en charge plus rapide de la PCH.....	69
b) Des concours qui mériteraient d'être mieux ajustés aux dépenses réelles	70
III. UNE RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES SOURCE D'ÉCONOMIES ?	73
A. PROGRAMME 124 : UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS MODIFIÉE PAR LA MISE EN PLACE DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ	73
1. <i>Le programme 124 regroupe les moyens humains et matériels de cinq missions et des ARS</i>	73
2. <i>Une diminution en trompe-l'œil des dépenses de personnel</i>	74
3. <i>Une année marquée par la mise en place des agences régionales de santé</i>	75
a) Les agences régionales de santé concentrent près d'un quart des crédits du programme	76
b) Une réorganisation généralisée des administrations sanitaires et sociales dont l'impact budgétaire est encore peu perceptible	77
B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE À REVOIR	78
1. <i>Des actions d'inégale portée qui gagneraient à être regroupées</i>	79
2. <i>Les actions en faveur de l'égalité professionnelle</i>	79
3. <i>La priorité affirmée en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes</i>	80
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	83
• <i>Article 59 quater (art. L. 262-7, L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles)</i> Extension du RSA aux jeunes actifs âgés de moins de vingt-cinq ans	83
• <i>Article 59 quinquies</i> Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes	86
• <i>Article 59 sexies</i> Expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées	88
• <i>Article 59 septies</i> Rapport sur l'application de limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées	89

TRAVAUX DE LA COMMISSION	91
I. AUDITIONS DES MINISTRES	91
• Audition de Martin HIRSCH, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse (<i>mardi 24 novembre 2009</i>).....	91
• Audition de Nadine MORANO, secrétaire d’Etat chargée de la famille et de la solidarité (<i>mardi 24 novembre 2009</i>).....	98
II. EXAMEN DU RAPPORT	111
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	121

Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2010

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2010/2009 (en %)
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	1 684 500 000	+ 189,1 %
Revenu de solidarité active (libellé modifié)	1 674 500 000	+ 9689,2 %
Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale (libellé modifié)	10 000 000	- 0,8 %
Généralisation du revenu de solidarité active (supprimée)	-	-
Actions en faveur des familles vulnérables	407 563 277	- 51,3 %
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	14 577 268	- 6,5 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	164 210 000	- 72,7 %
Protection des enfants et des familles	228 776 009	+ 4,3 %
Handicap et dépendance	9 103 754 725	+ 5,5 %
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	21 700 000	+ 45,9 %
Incitation à l'activité professionnelle	2 532 900 000	+ 2,3 %
Ressources d'existence	6 524 200 000	+ 6,8 %
Compensation des conséquences du handicap	17 154 725	- 5,7 %
Personnes âgées	2 000 000	- 19,0 %
Pilotage du programme	5 800 000	- 0,1 %
Egalité entre les hommes et les femmes	29 497 358	+ 1,3 %
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	527 738	- 6,0 %
Egalité professionnelle	5 513 647	=
Egalité en droit et en dignité	10 563 718	+ 1,4 %
Articulation des temps de vie	168 113	=
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12 724 142	+ 2,2 %
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 145 915 291	+ 5,5 %
Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	63 047 403	+ 18,1 %
Statistiques, études et recherche	31 589 128	- 7,6 %
Gestion des politiques sociales	212 419 677	- 36,2 %
Gestion des politiques sanitaires	333 608 879	+ 3,2 %
Pilotage de la sécurité sociale	36 572 348	- 10,6 %
Soutien de l'administration sanitaire et sociale	301 050 182	- 17,1 %
Financement des Agences régionales de santé (nouveau)	271 088 872	-
Total mission « Solidarité et intégration »	12 371 230 651	+ 10,8 %

Mesdames, Messieurs,

A périmètre constant, les crédits de paiements de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent, pour 2010, à **12,37 milliards d'euros**, soit **une hausse de 10,8 %** par rapport à 2009.

Celle-ci aurait dû être contenue à 4 %, la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011 ayant fixé le plafond des engagements pour 2010 à 11,64 milliards d'euros. Son montant a été relevé de 735 millions, pour faire face aux conséquences de la crise économique et financière et, en particulier, à l'accroissement des dépenses relatives à certaines prestations sociales telles que :

- l'allocation de parent isolé (+ 41 millions) ;
- l'allocation aux adultes handicapés (+ 260 millions) ;
- le revenu de solidarité active (+ 434 millions).

A ces crédits s'ajoutent 11,9 milliards de **dépenses fiscales**, ce qui 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 aux revenus modestes et aux personnes âgées et handicapées.

Si la structuration de la mission et son périmètre demeurent, pour l'essentiel, inchangés, la répartition des crédits et l'équilibre entre les programmes sont profondément affectés par la mise en œuvre, en année pleine, du revenu de solidarité active (RSA) en métropole, ainsi que par la réorganisation des administrations sanitaires et sociales et la création des agences régionales de santé (ARS).

La mission comporte **cinq programmes**, de poids très inégal, placés essentiellement sous la responsabilité du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et le Haut commissariat aux solidarités actives et à la jeunesse :

- Le premier, « **Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales** », permet la mise en œuvre, en année pleine, du RSA, ce qui explique la forte augmentation des crédits (189 %) qui lui sont alloués en 2010.

- Le deuxième, « **Actions en faveur des familles vulnérables** », est constitué pour l'essentiel des dépenses relatives à la protection des majeurs et à l'allocation de parent isolé (API) dans les départements et territoires d'outre-mer, la généralisation du RSA en métropole ayant entraîné le transfert, depuis le 1^{er} juin 2009, de son financement aux conseils généraux. La réduction des crédits amorcée en 2009 se poursuit donc en 2010, avec le transfert, en année pleine, des dépenses correspondantes aux départements, ce qui conduit à reposer légitimement la question du sort réservé à ce programme pour la prochaine loi de programmation pluriannuelle.

- Le programme « **Handicap et dépendance** » concentre à lui seul près des trois-quarts des crédits de la mission et bénéficie, encore cette année, d'une forte croissance qui confirme les engagements pris lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 par le Président de la République en faveur des personnes handicapées, en particulier avec la revalorisation du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 25 % d'ici à 2012 et la création de places nouvelles dans les établissements et services d'aide par le travail (Esat).

- Le quatrième programme « **Egalité entre les hommes et les femmes** » conserve une dotation modeste par rapport aux autres programmes, qui permet néanmoins la mise en œuvre du plan triennal de 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, est doté de moyens en hausse de 5,5 %. Leur répartition est marquée par la réorganisation des administrations sanitaires et sociales qui résulte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la mise en place des nouvelles agences régionales de santé (ARS).

Dans un contexte économique et budgétaire contraint, ce budget marque la volonté du Gouvernement de renforcer les efforts de la Nation en faveur de nos concitoyens les plus démunis et les plus fragiles.

I. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU RSA EN ANNÉE PLEINE

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) en métropole à compter du 1^{er} juin 2009.

Ainsi, depuis cette date, le RSA remplace le RMI, l'API et les dispositifs de soutien à la reprise d'activité (primes forfaitaires mensuelles et prime d'intéressement) liés à ces deux prestations. Il joue dans ce cas le rôle de **revenu minimum** et on parle alors de **RSA socle** (ex-RMI et ex-API) en distinguant, le cas échéant, le **RSA socle majoré** (ex-API).

Le RSA est également versé à des personnes en activité, mais dont les revenus sont trop faibles par rapport à leurs charges familiales. Il peut être alors considéré comme un **complément de revenu** et on parle de RSA chapeau ou de **RSA activité**.

Il revient désormais aux conseils généraux de financer le RSA socle, y compris l'API - qui relevait auparavant de l'Etat et dont la charge leur a été intégralement transférée -, l'Etat assurant le financement du RSA activité, au travers du fonds national des solidarités actives (FNSA).

Financé à mi-année en 2009, le RSA sera pour la première fois mis en œuvre en année pleine en 2010. Il en résulte :

- d'une part, une hausse de près de 190 % des crédits du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », destinés, pour l'essentiel, à financer le RSA activité ;

- d'autre part, la réduction de plus de 50 % des crédits du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » du fait du transfert aux conseils généraux des dépenses d'API, cette prestation étant désormais intégrée au RSA en métropole.

A. PROGRAMME 304 : UNE DOTATION EN HAUSSE DE 189 % POUR FINANCER LA GÉNÉRALISATION DU RSA EN MÉTROPOLÉ

Doté de 1,68 milliard d'euros, le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales » comporte **deux actions** :

- la première correspond à la dotation de l'Etat (1,67 milliard) au FNSA pour financer, en année pleine, le RSA activité, l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et les frais de gestion de la prestation ;

- la seconde, très marginale, permet la mise en œuvre d'expérimentations en faveur de la lutte contre la pauvreté et de la cohésion sociale (10 millions).

1. Une dotation de l'Etat au FNSA excessive au regard du rythme de montée en charge du RSA

a) Une montée en charge plus lente que prévu

Au 30 août 2009¹, environ **1 467 000 personnes percevaient le RSA**, dont :

- **pour 1 131 000, le RSA socle** (dont 130 000 qui touchent à la fois le RSA socle et le RSA activité), et parmi elles, 220 000 bénéficient d'une majoration pour isolement (ex-API) ;

- **pour 336 000, le RSA activité seul**. Si l'on ajoute les personnes qui perçoivent à la fois le RSA socle et le RSA activité, **environ 466 000 personnes ont perçu le RSA activité, pour un montant moyen de 185 euros par mois**.

Au total, en ajoutant les ayants droit, c'est plus de 3,1 millions de personnes qui sont couvertes par la prestation.

Les droits ouverts au titre du RSA au mois de juin ont donné lieu à des versements aux personnes éligibles dès le 1^{er} juillet 2009. Pour les anciens allocataires du RMI et de l'API, le transfert sur le RSA socle s'est fait de manière automatique et n'a nécessité aucune démarche. A l'inverse, les bénéficiaires potentiels du RSA activité ont été invités à se faire connaître et à déposer un dossier auprès des organismes compétents² dès le 1^{er} juin, afin de faire valoir leurs droits à compter du 1^{er} juillet.

Un dispositif de simulation, accessible sur le site Internet de la Cnaf depuis le mois d'avril, a permis aux personnes qui le souhaitaient de tester leur éligibilité au RSA et d'évaluer le montant auquel ils pourraient prétendre. Entre avril et juin, la Cnaf a enregistré plus de onze millions de connexions, avec un pic de deux millions la première semaine de juin, lors de l'entrée en vigueur du RSA.

Sur les quelque 1,7 million de personnes à revenus modestes potentiellement bénéficiaires, un peu plus d'un quart percevaient le RSA activité, trois mois après sa mise en œuvre. Cela n'est en réalité guère surprenant si l'on observe le rythme usuel de montée en charge des prestations nouvelles, d'autant plus que la mise en œuvre est intervenue pendant la période des vacances d'été.

¹ « L'essentiel » n° 90, publication électronique de la Cnaf, septembre 2009.

² Les demandes peuvent être déposées auprès des caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, de Pôle emploi ou des services du conseil général.

A la fin du mois de septembre, les caisses d'allocations familiales avaient enregistré plus d'un million de demandes, à raison d'environ 30 000 formulaires déposés par semaine. L'instruction des premiers dossiers montrent que près d'une demande sur deux donne lieu au versement d'une prestation.

Sur la base de ces observations et tout en reconnaissant que « *la montée en charge du RSA serait alors particulièrement rapide par rapport à d'autres prestations* », le Gouvernement n'exclut pas d'atteindre l'objectif de 825 000 bénéficiaires d'ici à la fin de l'année et de 1,53 million au mois de juin 2010, soit respectivement 50 % et 90 % de la cible¹.

Montée en charge du RSA depuis sa mise en place au 1^{er} juin 2009

	Juin	Juillet	Août	Cumul
Droits cumulés ouverts (1) + (4) :	1 319 762	1 381 592	1 467 447	-
RSA socle (1)	1 114 341	1 095 112	1 131 422	
<i>dont socle seul (2)</i>	998 241	973 241	1 000 813	-
<i>dont socle + activité (3)</i>	116 091	121 871	130 609	
Demandes déposées cumulées RSA activité	522 000	751 000	900 000 (*)	ns
RSA activité (3) + (4)	321 521	408 351	466 634	
<i>Part en % de la cible²</i>	18,9 %	24 %	27,4 %	-
<i>dont activité seul (4)</i>	205 430	286 480	336 025	
<i>Les droits acquis au titre du mois n donnent lieu à un versement au mois n+1.</i>	Juillet	Août	Septembre	Cumul
Montants mensuels (en euros)	483 421 362	547 771 684	584 747 183	1 615 940 229
RSA socle (1)	438 594 663	466 848 369	498 409 446	1 403 852 478
<i>dont RSA socle majoré</i>	69 415 169	75 299 784	80 291 897	225 006 850
RSA activité (3) + (4)	44 826 699	80 923 315	86 337 737	212 087 751
<i>Augmentation</i>	-	+ 80,5 %	+ 6,7 %	
Allocation mensuelle moyenne (en euros)	366,3	396,5	398,5	-
RSA activité (3) + (4)	139,4	198,2	185,0	-
RSA socle (1)	393,6	426,3	440,5	-

(*) Données prévisionnelles de la Cnaf à la mi-novembre.

Source : données Cnaf novembre 2009.

¹ Actualité du RSA - Site <http://www.rsa.gouv.fr> en date du 9 novembre 2009.

² Le Haut commissariat aux solidarités actives et à la jeunesse estime le nombre de foyers susceptibles de bénéficier du RSA activité entre 1,6 et 1,7 million. Pour les calculs et prévisions de ce tableau, c'est l'hypothèse haute qui est retenue, soit 1,7 million de bénéficiaires. Voir le site : www.rsa.gouv.fr.

b) Une sous-consommation quasi certaine des crédits en 2009 et une surestimation plus que probable des dépenses pour 2010

Les dépenses du FNSA comprennent les montants versés au titre du RSA activité et de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), ainsi que les frais de gestion.

• Des dépenses réelles en 2009 très en-deçà des prévisions de la loi de finances initiale

Pour 2009, les dépenses prévisionnelles du fonds ont été évaluées par la loi de finances initiale à **1,62 milliard d'euros**, dont :

- 1,45 milliard au titre de la prestation, calculés sur la base d'un montant moyen de 110 euros et d'un nombre de bénéficiaires potentiels de 2,2 millions ;

- 75 millions au titre de l'APRE, qui correspond au financement de l'aide sur un semestre ;

- 100 millions de frais de gestion, pour permettre la mise en place du RSA (logiciels, formation des agents des Caf, etc.).

Plusieurs éléments conduisent votre commission à penser que ces dépenses devraient être **très en-deçà des prévisions initiales** :

- tout d'abord, le Gouvernement évoque désormais une cible de bénéficiaires potentiels comprise entre 1,6 et 1,7 million au lieu des 2,2 millions évoqués au départ. Il estime même raisonnable de considérer que cette cible, comme c'est le cas pour toutes les autres prestations, ne devrait à terme n'être atteinte qu'à 90 %, soit 1,53 million de personnes ;

- ensuite, à la fin du mois de septembre, sur les trois premiers mois, les montants versés représentaient un total cumulé de 212 millions d'euros, alors que la dépense prévisionnelle tablait sur une dépense mensuelle moyenne, sur un semestre, de 241,7 millions. Or, fin septembre, la dépense mensuelle ne représentait que 86,3 millions ;

- enfin, au 30 septembre 2009, l'engagement des dépenses au titre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) se situait très en-deçà des prévisions : 16 millions d'euros au lieu des 75 millions ouverts en LFI pour 2009.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires et des montants versés depuis le 1^{er} juin et établit une évolution prévisionnelle pour le dernier trimestre 2009.

Si l'on retient l'objectif du Gouvernement d'atteindre 50 % de la cible d'ici à la fin de l'année (soit 825 000 allocataires), avec une progression linéaire du nombre d'allocataires et, à l'inverse, une baisse progressive du montant moyen versé, on peut raisonnablement tabler sur **une dépense effective en 2009 de l'ordre de 580 millions d'euros**.

Montée en charge prévisionnelle du RSA activité au second semestre 2009

	Juillet	Août	Septembre	Octobre <i>prévisions</i>	Novembre <i>prévisions</i>	Décembre <i>prévisions</i>
Bénéficiaires	321 521	408 351	466 634	593 300	720 800	850 000
Part en % de la cible (1)	18,9 %	24 %	27,4 %	34,9 %	42,4 %	50 %
Allocation moyenne mensuelle <i>(en euros)</i>	139,4	198,2	185	177,5	170	162,5
Montants mensuels versés <i>(en millions d'euros)</i>	44,3	80,9	86,3	105,3	122,4	138,1
Cumul des montants mensuels <i>(en millions d'euros)</i>	44,3	125,2	211,5	316,8	439,2	577,6

(1) Cible fixée à 1,7 million de bénéficiaires potentiels avec un objectif de 50 % en décembre.

Source : commission des affaires sociales sur la base des hypothèses actualisées du Gouvernement au 15 novembre 2009

Par ailleurs, au regard des dernières informations transmises à votre rapporteur, une hypothèse de consommation des crédits de l'APRE, d'ici à la fin de l'année, de l'ordre de 40 millions d'euros semble plausible. En effet, faute de directives claires sur les modalités d'attribution de la prestation, cette aide n'a pas remporté le succès attendu alors qu'elle devait permettre aux conseillers référents d'y recourir opportunément, avec une grande souplesse.

Votre commission sera particulièrement attentive **aux modalités d'utilisation de cette aide**, qui doit faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA en permettant de surmonter, de façon réactive, les obstacles à la reprise d'activité. A cet égard, il serait souhaitable que les préfets qui contrôlent l'allocation de cette aide, fassent un **bilan en fin d'année de son utilisation**.

S'agissant des frais de gestion, la dotation de 100 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2009 pour permettre la mise en place du RSA devrait être intégralement consommée.

Au total, les dépenses du fonds devraient s'élever en 2009 à 717,6 millions d'euros au lieu des 1,62 milliard initialement prévus, **soit un différentiel de 907,4 millions**.

• Malgré la lente montée en charge du RSA activité, les hypothèses de dépenses pour 2010 n'ont pas été revues à la baisse

Alors que le nombre de bénéficiaires du RSA activité se situe très en-deçà des prévisions initiales, les hypothèses de dépenses pour 2010 n'ont pas été revues à la baisse.

Celles-ci ont été estimées, en année pleine, à 3,13 milliards d'euros (dont 2,9 milliards au titre de la prestation, 150 millions au titre de l'APRE et 77 millions de frais de gestion), en partant sur la base d'un montant mensuel moyen de 109 euros et de 2,21 millions de bénéficiaires.

Si l'on observe que le montant mensuel moyen versé est supérieur aux prévisions (185 euros au lieu de 109 euros)¹, le nombre de bénéficiaires actuels en revanche ne représente que 20 % des objectifs initialement fixés.

Le tableau ci-dessous établit une évolution prévisionnelle pour 2010 en tenant compte des éléments suivants :

- le nombre de bénéficiaires ne devrait pas excéder 1,53 million en rythme de croisière, soit 90 % de la cible, établie, après correction, par le Gouvernement, à 1,7 million ;

- selon le Haut commissariat aux solidarités actives, cet objectif devrait être atteint dès le mois de juillet 2010, ce qui suppose une accélération du rythme de montée en charge au premier semestre ;

- à l'inverse, le montant moyen mensuel devrait, en toute logique, progressivement diminuer et tendre vers la cible de 110 euros ; toutefois, avec une approche prudente, on peut tabler sur un montant moyen de 120 euros.

Montée en charge prévisionnelle du RSA activité en 2010

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet à Décembre
Bénéficiaires	856 800	948 600	1 040 400	1 132 200	1 224 000	1 300 500	1 530 000
Part en % de la cible⁽¹⁾	56 %	62 %	68 %	74 %	80 %	85 %	90 %
Allocation moyenne mensuelle (en euros)	156,5	150,5	144,5	138,5	132,5	126,5	120
Montants mensuels versés (en millions d'euros)	134,1	142,8	150,3	156,8	162,2	164,5	183,6
Cumul des montants mensuels (en millions d'euros)	134,1	276,9	427,2	584	746,2	910,7	2 012,3

⁽¹⁾ Cible fixée à 1,7 million de bénéficiaires potentiels avec un objectif de 50 % en décembre.

Source : commission des affaires sociales sur la base des hypothèses actualisées du Gouvernement au 15 novembre 2009

Ainsi, en rythme de croisière, le coût du RSA activité devrait s'élever à 183,6 millions d'euros par mois (au lieu des 241 millions initialement prévus) et **la dépense pour 2010 ne devrait pas excéder 2,01 milliards, soit un différentiel par rapport aux prévisions d'environ 900 millions.**

¹ Les bénéficiaires potentiels qui anticipaient de faibles montants se sont moins mobilisés pour faire valoir leurs droits que ceux qui pouvaient prétendre à une allocation relativement élevée.

c) Des recettes qui devraient être suffisantes malgré les moindres rendements des contributions additionnelles affectées au FNSA

Pour couvrir ces dépenses, les recettes apportées au FNSA comprennent :

- le **produit des nouvelles contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine et des placements** de 1,1 %, estimé, pour 2009, à 1,23 milliard d'euros (au lieu du 1,43 milliard attendu) et, pour 2010, à 1,29 milliard (au lieu du 1,5 milliard prévu). Ce moindre rendement s'explique par l'atonie du marché immobilier mais aussi par la baisse des revenus des placements financiers, dans un contexte de crise économique et financière persistant. Sans amélioration de la situation d'ici à la fin de l'année, la révision à la baisse de ces prévisions par la commission des comptes de la sécurité sociale¹ dans son rapport pourrait se révéler être plus proche de la réalité : celle-ci table sur une recette de 1,14 milliard d'euros pour 2009 et de 1,18 milliard pour 2010, soit un manque à gagner respectivement de 296 millions et 321 millions par rapport à la prévision initiale. Votre rapporteur retiendra cette prévision qu'il estime être plus conforme à la réalité ;

- une **dotation de l'Etat** fixée, pour 2009, à 555,4 millions d'euros, afin de financer le RSA activité de juillet à décembre, et réévaluée, pour 2010, de 434 millions, ce qui en porte le montant, en année pleine, à 1,67 milliard d'euros ;

- le **report**, sur l'exercice de 2010, de l'excédent du fonds en 2009, estimé à 165 millions d'euros (au lieu des 362 millions prévus). Votre rapporteur estime qu'au vu des dépenses réalisées, cet excédent devrait être nettement supérieur.

d) Les prévisions révisées laissent apparaître une marge de manœuvre budgétaire estimée à 1,59 milliard d'euros

L'équilibre du FNSA doit être appréhendé de manière dynamique, sur la durée supposée de la montée en charge de la nouvelle prestation. Ainsi, **l'objectif est de parvenir à l'équilibre en 2011**, après deux années d'application en année pleine, le temps que le dispositif atteigne son rythme de croisière.

En 2009, l'Etat a abondé le FNSA à hauteur de 555 millions d'euros, pour financer la montée en charge des dépenses liées au RSA activité au cours du second semestre.

¹ Voir le « Tableau 2 - Structure par attributaire des prélèvements sociaux sur les revenus du capital » à la page 110 du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - octobre 2009.

• **Les prévisions de la LFI pour 2009**

Selon les prévisions réalisées à la fin de 2008 (voir dans le tableau ci-après les colonnes « LFI 2009 »), le solde du fonds devait faire apparaître un excédent de 362 millions d'euros à la fin de 2009, un déficit de 22 millions en 2010 et un solde nul en 2011, sur la base de dotations prévisionnelles de l'Etat au FNSA pour 2010 et 2011, fixées respectivement à 1,24 milliard et 1,7 milliard.

• **Les prévisions de la LFI pour 2010**

Partant de l'hypothèse de moindres recettes des contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine en 2009 (1,23 milliard au lieu de 1,43 milliard) et en 2010 (1,28 milliard au lieu de 1,5 milliard), le projet de loi de finances pour 2010 rectifie ces prévisions en prévoyant un excédent qui serait ramené en 2009 de 362 millions à 165 millions, justifiant ainsi une revalorisation de la dotation de l'Etat pour 2010 de 1,24 milliard à 1,67 milliard, pour dégager un excédent de 0,5 million à la fin de l'exercice.

• **Les prévisions actualisées de votre commission**

Sur la base des premières dépenses réelles constatées en 2009 et des produits effectifs des nouvelles contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine, **vo**tre commission évalue l'excédent du fonds à la fin de 2009 à **973,8 millions d'euros**.

Hors budget Etat (en millions d'euros)	2009			2010			2011		
	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010 révisé	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010 révisé	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2010 révisé
Dépenses dont :	1 625	1 625	717,6	3 127	3 127	2 239	3 247	3 247	2 359
<i>RSA « activité »</i>	1 450	1 450	577,6	2 900	2 900	2 012	2 900	2 900	2 012
<i>APRE</i>	75	75	40	150	150	150	150	150	150
<i>Frais de gestion</i>	100	100	100	77	77	77	77	77	77
<i>Extension outre-mer</i>	0	0	0	0	0	0	120	120	120
Recettes dont :	1 987,0	1 790,4	1 691,4	3 105	3 126,5	3 829,3	3 247	3 247	4 859,3
<i>Dotation Etat</i>	555	555,4	555,4	1 241	1 674,5	1 674,5	1 700	1 700	1 700
<i>Contribution 1,1 %</i>	1 432	1 235	1 136	1 502	1 287	1 181	1 569	1 569	1 569
Reports trésorerie	0	0	0	362	165	973,8	- 22	- 22	1 590,3
RESULTAT	+362	+165	+973,8	- 22	0,5	1 590,3	0	0	2 500,3

Source : commission des affaires sociales

Cet excédent devant être reporté l'année suivante, **l'équilibre pourrait être atteint en 2010 avec une dotation de l'Etat de seulement 84,2 millions d'euros au lieu du 1,67 milliard prévu, ce qui dégage une marge de manœuvre budgétaire de 1,59 milliard d'euros.** En 2011, si l'on maintient la dotation de l'Etat au niveau initialement prévu, l'excédent du fonds pourrait atteindre 2,5 milliards d'euros.

2. Les pistes envisagées pour utiliser au mieux cette marge de manœuvre budgétaire

a) Les excédents du programme en 2009 devraient permettre de réduire le déficit et de financer la prime de Noël

Pour 2009, deux mesures¹ ont été évoquées concernant l'affectation des excédents du programme :

- la suppression des crédits qui n'ont pas encore été versés en 2009 au FNSEA, et qui s'élèvent à 135,4 millions d'euros ;

- le prélèvement de 340 millions d'euros sur le fonds, pour financer les primes de Noël qui seront versées à la fin de l'année aux bénéficiaires du RSA.

Votre commission approuve ces mesures qui visent à optimiser la dépense publique et, en particulier, la suppression des crédits non versés au fonds qui permettra de réduire le déficit en 2009.

Si elle approuve le soutien financier apporté aux bénéficiaires du RSA avec la prime de Noël et, à plus forte raison, dans le contexte de crise actuelle, votre commission se doit néanmoins de faire observer que le FNSEA est un fonds dédié, créé par la loi, pour financer de façon exclusive le RSA activité. En conséquence, le prélèvement de sommes déjà versées au fonds doit revêtir un **caractère exceptionnel** et devra obligatoirement, en l'espèce, faire l'objet d'une **autorisation expresse en loi de finances rectificative**.

Dans l'hypothèse où ces mesures seraient votées, **l'excédent du fonds serait ramené en 2009 de 973,8 millions à 498,4 millions d'euros.**

b) Une partie du surplus permettra de financer le RSA jeunes dès 2010

En 2010, la perspective de dépenses inférieures aux prévisions initiales a conduit le Gouvernement à envisager l'extension du RSA aux jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans et ayant travaillé au moins vingt-quatre mois dans les trois dernières années.

¹ Ces mesures devraient figurer en loi de finances rectificative, ainsi que l'a confirmé Martin Hirsch lors de son audition par la commission, dont le compte rendu figure p. 91 du présent rapport.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette disposition, qui a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement adopté lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale¹, devrait bénéficier à 160 000 jeunes² et le coût de sa mise en œuvre s'élever, en 2010, à environ **250 millions d'euros**. Cette mesure sera intégralement financée sur les ressources du FNSA, en 2010, y compris le RSA socle qui relève normalement de la compétence des conseils généraux. Pour les années suivantes, le financement du RSA socle accordé aux jeunes devrait échoir aux départements et être compensé selon des modalités à définir sur la base d'un accord avec l'assemblée représentative des départements de France (ADF).

c) Une partie des crédits devrait être redéployée vers d'autres missions

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement supprimant 82,6 millions d'euros en autorisation d'engagement et près de 77 millions en crédits de paiement sur ce programme. Ces crédits devraient être redéployés vers d'autres programmes ou missions.

Au total, si l'on tient compte des mesures proposées par le Gouvernement, le FNSA devrait disposer, à la fin de 2 010, d'une marge de manœuvre de 782,3 millions d'euros.

**Impact prévisionnel des réductions de crédits
et des nouvelles dépenses prévues par le Gouvernement**

(en millions d'euros)

	2009	2010
Dépenses FNSA	717,6	2 239
Dépense supplémentaire	340	250
Dépenses totales	1 057,6	2 489
Recettes FNSA	1 691,4	2 855,5
Réduction de crédits	- 135,4	- 82,6
Report trésorerie FNSA	0	498,4
Recettes totales	1 556	3 271,3
SOLDE	498,4	782,3

¹ Article 59 quater rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dont le commentaire figure p.81 et suivantes du présent rapport.

² Sur 160 000 jeunes bénéficiaires âgés de dix-huit à vingt-quatre ans, 120 000 devraient toucher le RSA activité et 40 000 le RSA socle.

d) Les propositions de votre commission

Au regard de la surbudgétisation avérée du FNSA, votre commission propose :

- d'une part, de **réduire de 500 millions d'euros le montant de la dotation d'Etat inscrite pour 2010 au titre de ce programme** pour alimenter le FNSA¹ ;

- d'autre part, de **redéployer 40 millions d'euros vers le programme « Handicap et dépendance »**, pour accorder 32 millions supplémentaires aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) au titre de la compensation des personnels d'Etat non mis à disposition et 8 millions aux fonds départementaux de compensation.

L'addition de ces deux montants ne couvre toutefois pas l'intégralité de l'excédent prévisionnel du fonds tel qu'il résulte des estimations de votre commission. En effet, **malgré l'adoption de ces deux mesures, le FNSA devrait encore afficher un excédent de 242,3 millions d'euros.**

Ainsi, votre commission considère que, sans mettre en péril le financement du RSA et l'équilibre du FNSA, ces transferts de crédits pourront contribuer utilement à la réduction du déficit du budget de l'Etat qui devrait dépasser 116 milliards d'euros en 2010 et conforter la situation financière critique des MDPH dont les missions ne cessent de s'accroître.

Pour 2010, la dotation du programme au fonds serait ainsi ramenée de 1,67 milliard d'euros à 1,05 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,05 milliard d'euros en crédits de paiement (en tenant compte des transferts de crédits votés en seconde délibération lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale).

Il convient d'ajouter que, au regard de la grande incertitude qui pèse sur l'évolution des dépenses et des recettes du fonds, **il serait plus sage à l'avenir que le versement des crédits au FNSA s'effectue « au fil de l'eau »** - tout crédit versé au fonds ne pouvant être théoriquement récupéré - **afin que, en cas de sur-dotation constatée en fin d'exercice, l'excédent puisse être redéployé ou supprimé.**

¹ Cette proposition a été également présentée par la commission des finances, rapport (2009-2010) RG n° 101 - Annexe 30 de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

3. Les innovations et expérimentations sociales

Les crédits consacrés à la seconde action du programme « Expérimentation sociale et autres expériences en matière sociale et d'économie sociale » apparaissent marginaux au regard des sommes en jeu pour financer la généralisation du RSA. Ils s'élèvent, pour 2010, à 10 millions d'euros et se décomposent comme suit :

- 8 millions pour le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (Fies) ;
- 880 000 euros de subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire ;
- 820 000 euros de subventions aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale ;
- 300 000 euros de crédits de fonctionnement de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (Diieses).

Votre commission soutient la **poursuite de ces expérimentations en faveur de la cohésion sociale et de la réduction de la pauvreté**, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la garde d'enfants. Elle se félicite qu'elles aient trouvé un écho favorable à l'échelon communautaire¹ à l'occasion de leur présentation par le haut commissaire aux solidarités actives lors de la présidence française de l'Union européenne.

¹ La Commission européenne financera des appels à projets d'expérimentations dans ces domaines à l'échelle de l'Union européenne.

B. PROGRAMME 106 : DES CRÉDITS RÉDUITS DE MOITIÉ DU FAIT DU TRANSFERT DE L'API EN ANNÉE PLEINE AUX DÉPARTEMENTS

Doté pour 2010 de 407,5 millions d'euros, le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » regroupe trois actions dont les crédits sont répartis de la façon suivante :

Evolution et répartition des crédits du programme par action

(en euros)

Actions	LFI pour 2009	PLF 2010		
	Crédits de paiements	Crédits de paiement	Part en %	Evolution 2009/2010
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	15 587 481	14 577 268	3,6	- 6,5 %
Soutien en faveur des familles monoparentales	601 479 989	164 210 000	40,3	- 72,7 %
Protection des enfants et des familles	219 390 665	228 776 009	56,1	+ 4,3 %
TOTAL	836 458 135	407 563 277	100	- 51,3 %

Source : d'après les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2010

L'année 2009 a constitué une année de transition pour ce programme, marquée par la disparition au second semestre des crédits inscrits au titre de l'allocation de parent isolé (API), intégrée depuis le 1^{er} juin au RSA.

Il en est résulté, dès 2009, une diminution des dépenses de plus de 35 %, qui devrait se poursuivre en 2010 avec le transfert de l'API en année pleine aux départements métropolitains puis, au plus tard en 2011, aux départements d'outre mer. Pour 2010, la baisse des crédits représente plus de 50 %, soit une réduction toutefois légèrement moindre que celle prévue par la loi de programmation pluriannuelle (56,2 %). En 2011, la dotation de ce programme devrait être ramenée à 252,4 millions d'euros, ce qui conduit à s'interroger sur son maintien à terme.

A cette dotation, s'ajoutent les dépenses fiscales rattachées à ce programme dont le montant estimé pour 2010 s'élève à près de 9,2 milliards d'euros. Elles comprennent notamment : les exonérations d'impôts sur le revenu des principales prestations versées par la Caf (1,6 milliard), l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour les personnes vivant seules et ayant eu des enfants à charge (1,56 milliard), le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (0,9 milliard) ou encore le crédit et la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (respectivement 1,75 milliard et 1,25 milliard).

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

(en millions d'euros)

	2008	2009	2009 <i>révisée⁽¹⁾</i>	2010	2010 <i>révisée⁽²⁾</i>	2011
Crédits de paiement	1 294,3	837,7	836,5	366,9	407,6	252,4
Evolution en %	ns	- 35,3	- 35,4	- 56,2	-51,3	- 30,7

⁽¹⁾ Le programme ayant bénéficié en 2009 d'un report de crédits de paiement au titre de 2008 de 2,27 millions d'euros et les crédits ouverts en 2009 s'élevant au total à 838,7 millions d'euros, les crédits ouverts au titre de 2009 devraient finalement s'élever à 836,4 millions au lieu des 837,7 millions prévus.

⁽²⁾ Le plafond des crédits a été relevé de près de 41 millions d'euros pour couvrir l'augmentation probable des dépenses d'API dans le contexte de crise économique.

Source : d'après les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009

**1. Une diminution non expliquée des crédits en faveur de
l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents**

Le programme « Actions en faveur des familles vulnérables » consacrera, en 2010, 14,6 millions d'euros (contre 15,5 millions d'euros en 2009 et 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.

Après une baisse de 33 % en 2009, les crédits alloués à cette action diminueront encore de 6,5 % en 2010, sans qu'il soit véritablement possible d'en expliquer les raisons. En effet, faute de chiffrage des mesures que comporte cette action dans la partie « Justification au premier euro » du projet annuel de performances¹ et en l'absence de réponses aux questions répétées de votre rapporteur sur la répartition prévisionnelle des crédits de cette dotation, il est difficile d'en justifier la baisse et d'identifier les priorités du Gouvernement dans ce domaine.

Tout au plus, le projet annuel de performances précise que cette action recouvre :

- le financement, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs, d'au moins une douzaine d'associations nationales intervenant en faveur de la jeunesse et de la petite enfance, mais aussi dans le domaine du conseil et de la médiation conjugale et familiale ;

¹ *Aucun chiffre ne figure dans cette partie qui, habituellement, détaille la répartition des crédits et les hypothèses retenues pour évaluer les besoins de financement.*

- la participation de l'Etat au financement de la carte « enfant famille » qui permet, depuis le 25 mars 2009, aux familles modestes ayant un ou deux enfants de moins de dix-huit ans de bénéficier d'une réduction de tarif de 25 % à 50 % sur le prix des billets de train SNCF. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le montant serait estimé à 2 millions d'euros ;

- le soutien des actions du mouvement français pour le planning familial (MFPF) et des 220 établissements d'information et de conseil conjugal et familial (EICCF), sur la base d'un engagement triennal de l'Etat pour la période 2009-2011 ;

- enfin, les actions menées au niveau local par les services déconcentrés, les crédits étant destinés à financer, pour l'essentiel, le démarrage de maisons des adolescents¹ dans les vingt-quatre départements non encore pourvus, les services de médiation familiale², les dispositifs de conseil conjugal et le soutien à la parentalité qui englobent les quelque 490 Points Info Famille et les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Réapp).

La plupart des actions mises en œuvre au niveau local sont animées et cofinancées notamment par les Ddass et les caisses d'allocations familiales. Or, d'après les indications données à votre rapporteur - confirmées par le projet annuel de performances³ -, **la Cnaf doit apporter, en 2010, sur le fonds d'action sociale, une contribution accrue au financement d'un certain nombre de ces dispositifs, ce qui expliquerait la résorption progressive des crédits d'Etat.**

2. Le transfert de la gestion de l'API aux départements entraîne une extinction progressive des crédits d'Etat

L'action « Soutien en faveur des familles monoparentales » est marquée par une diminution de ses crédits, ramenés de 601,5 millions à 164,2 millions d'euros - soit près de 73 % par rapport à 2009 - qui résulte du transfert, en année pleine, de la gestion de l'allocation de parent isolé (API) aux départements, cette prestation ayant été intégrée au RSA depuis sa généralisation en métropole, le 1^{er} juin 2009. En revanche, l'API est maintenue dans les départements d'outre mer, l'application du RSA devant y intervenir, au plus tard, avant le 1^{er} janvier 2011⁴.

¹ Le projet annuel de performances indique que soixante-seize projets ont déjà été financés, dont dix-neuf en 2009.

² On en dénombreait 213 à la fin de 2008. Leurs actions tendent à faciliter l'exercice de l'autorité parentale et l'éducation conjointe des enfants, en application des dispositions de l'article 373-2-10 du code civil.

³ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010 - p. 53.

⁴ Article 29 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

Ainsi, en 2010, seront maintenus, au titre de l'action « Soutien en faveur des familles monoparentales », les crédits permettant de financer :

- l'API dans les départements et territoires d'outre-mer (150,5 millions d'euros) ;

- les primes forfaitaires d'intéressement à la reprise d'activité qui continuent d'être versées aux bénéficiaires de l'API, éligibles avant la généralisation du RSA (1,5 million) ;

- les aides versées aux employeurs ayant embauché des allocataires de l'API en contrats aidés jusqu'au mois de mai 2009 (4,8 millions) ;

- le RSA expérimental accordé, jusqu'au 31 mai 2010, aux personnes bénéficiaires lorsque son montant est supérieur à celui du RSA généralisé¹ (7,5 millions).

De l'API au RSA socle majoré

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 perçues par l'allocataire au cours des trois mois précédant la demande.

L'API est versée à titre subsidiaire par rapport aux autres prestations ou aides auxquelles l'allocataire peut prétendre, celui-ci disposant d'un délai de deux mois pour faire valoir ses droits aux autres prestations sociales telles que l'allocation de soutien familial² (ASF) et de quatre mois pour les créances alimentaires.

Si, à l'issue de ces délais, l'allocataire n'a pas effectué de démarche ou n'a pas obtenu de dispense, le montant de son allocation est automatiquement diminué du montant de la prestation ou créance à laquelle il ouvrirait droit.

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.

¹ Lors de l'expérimentation du RSA, les départements volontaires ont généralement appliqué un taux de cumul des revenus et de la prestation de 70 %, plus avantageux que le taux actuel de 62 % retenu pour le RSA généralisé. Le III de l'article 30 de la loi du 1^{er} décembre 2008 précitée a prévu l'application d'une clause de faveur pour les bénéficiaires du RSA expérimental jusqu'à l'interruption des versements et au plus tard jusqu'au 31 mai 2010.

² L'ASF est une prestation familiale versée au parent isolé dans l'attente de la récupération de la pension alimentaire à laquelle il ouvre droit. A titre indicatif, au 1^{er} janvier 2009, le montant mensuel de l'ASF due au titre d'un enfant orphelin de père ou de mère s'élevait à 87,14 euros et à 116,18 euros pour un enfant orphelin de père et de mère.

Depuis le 1^{er} juin 2009, l'API a été supprimée en métropole en tant que prestation distincte et a été intégrée dans le RSA. Ainsi, les personnes qui bénéficiaient ou ouvraient droit à l'API ont été automatiquement déclarées éligibles au RSA dans les mêmes conditions, 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.

Dans les départements d'outre-mer, l'API doit subsister au plus tard, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, date à laquelle elle devrait être intégrée, comme en métropole, dans le RSA.

Au 1^{er} novembre 2009, le montant de l'API (ou RSA socle majoré) s'élevait à :

- 778,40 euros par mois pour une personne seule et un enfant ;
- 583,80 euros par mois pour une femme enceinte sans enfant à charge ;
- 194,60 euros mensuels par enfant à charge supplémentaire.

a) Une enveloppe réévaluée pour tenir compte de la hausse du nombre d'allocataires de l'API dans les Dom

En 2009, l'enveloppe destinée au financement de l'API outre-mer s'élevait, pour le second semestre, à 55,5 millions d'euros, soit une dépense en année pleine d'environ 110 millions.

Pour 2010, les crédits ont été évalués à 150,48 millions d'euros sur la base des hypothèses suivantes :

- une actualisation de la prévision de dépenses pour 2009, augmentée de 40,7 millions, la part des allocataires de l'API dans les Dom ayant été sous-estimée par rapport à l'ensemble des bénéficiaires¹ ;

- une augmentation du nombre de prestataires en 2010, de l'ordre de 4,3 %, pour un coût estimé à 6,36 millions ;

- une revalorisation du montant de l'allocation en 2010 de 0,2 %, qui devrait représenter une dépense supplémentaire d'environ 0,31 million ;

- des économies évaluées à 4,1 millions, dont 0,3 million du fait de la suppression du bénéfice de l'API accordée auparavant jusqu'à six mois de plus en cas de demande tardive, 1,8 million du fait de l'instauration d'un mécanisme systématique de subsidiarité de l'ASF par rapport à l'API et 2 millions grâce au renforcement des contrôles et de la lutte contre la fraude.

¹ Selon les données transmises par la Cnaf, on dénombrait 29 119 bénéficiaires de l'API dans les Dom en juin 2009 sur un total de 218 291 allocataires (métropole et Dom), soit 13,3 % de l'ensemble.

Evolution du montant moyen mensuel de l'API et du nombre de bénéficiaires

(métropole et Dom)

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant moyen API (en euros)	366	367	379	391	410	453	440	429 ⁽⁴⁾ 308 ⁽⁴⁾	404 ⁽⁴⁾
Nombre de bénéficiaires (en milliers)	181	189	197	206	217 ⁽¹⁾	204 ⁽¹⁾	200 ⁽¹⁾	202 ⁽²⁾ 30 ⁽³⁾	31 ⁽³⁾

⁽¹⁾ Exclut les allocataires qui ne touchent plus l'API parce qu'ils perçoivent une prime forfaitaire ou bénéficient d'un contrat aidé.

⁽²⁾ Allocataires au 1^{er} semestre en métropole et dans les Dom, l'API ayant été intégrée au RSA le 1^{er} juin.

⁽³⁾ Allocataires dans les seuls Dom.

⁽⁴⁾ Montant calculé sur la base des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Source : d'après les données transmises par le ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Le tableau ci-dessus fait clairement apparaître **la sous-estimation des dépenses d'API outre-mer au second semestre de 2009**, le montant moyen mensuel de l'allocation étant ramené de 429 euros au premier semestre (France entière) à 308 euros au second semestre (Dom), si on le calcule sur la base des crédits inscrits en loi de finances initiale (520,3 millions d'euros au premier semestre dans la France entière et 55,5 millions pour le second semestre dans les seuls Dom).

Aussi, votre commission ne peut-elle qu'**approuver l'actualisation des dépenses** qui a été opérée pour 2009 et qui a servi de base pour définir le montant des crédits inscrits pour 2010. Elle salue également les efforts entrepris par le Gouvernement pour **rationaliser la gestion de cette prestation**, qui ont permis à la fois de simplifier le traitement des demandes et de dégager des économies appréciables.

b) Vers un apurement de la dette contractée par l'Etat au titre de l'allocation de parent isolé vis-à-vis de la sécurité sociale

Malgré le remboursement en octobre 2007 de 409 millions d'euros dus par l'Etat à la sécurité sociale au titre de l'API, votre commission avait déploré l'apparition d'une nouvelle dette à la fin de l'exercice de 2007 de 37 millions d'euros.

Au 31 décembre 2008, celle-ci avait atteint 71 millions d'euros. L'Etat en a soldé une partie par un versement, au 1^{er} janvier 2009, de 37 millions. **Au 30 juin 2009, il subsistait donc une dette de 34 millions¹.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, celle-ci pourrait s'aggraver d'ici à la fin de l'année et atteindre un montant compris entre 74 millions et 110 millions d'euros, ainsi que le laisse supposer la réactualisation des dépenses, qui atteste d'une insuffisance de financement

¹ Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2009.

d'au moins 40 millions d'euros par rapport au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009.

Au regard de cette situation, votre commission 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 et apporte des précisions sur les modalités de remboursement des dettes contractées à l'égard des organismes de sécurité sociale.**

3. L'action « Protection des enfants et des familles »

Dotée, pour 2010, d'une enveloppe de 228,8 millions d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2009, l'action « Protection des enfants et des familles » représentera 56,1 % des crédits du programme et permettra de financer :

- les mesures de protection des majeurs (222,2 millions d'euros) ;
- le Gip « Enfance en danger » (2,2 millions d'euros) ;
- la dotation d'Etat versée à l'agence française de l'adoption (3,8 millions d'euros).

a) Une augmentation moins rapide du nombre de mesures de protection des majeurs

La loi du 5 mars 2007¹ a profondément modifié le fonctionnement du système de protection juridique des majeurs. Entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, elle visait en particulier à limiter la progression du nombre de mesures de protection financées par l'Etat et à juguler l'augmentation des dépenses afférentes. Au terme de cette première année d'application, la réforme semble répondre aux préoccupations du législateur et produire certains des effets vertueux attendus.

Les objectifs de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

Cette réforme visait principalement 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 ;

¹ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

- 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.

La dotation de l'Etat prévue pour 2010 s'élève à 222,2 millions d'euros, soit une progression limitée à 3,7 % par rapport à 2009.

Le Gouvernement table en effet sur un ralentissement de la hausse du nombre de mesures et une revalorisation de leur coût contenue à 1,5 %. Estimé à 475 476 à la fin de l'année 2009, le nombre de mesures devrait s'accroître modérément en 2010, l'augmentation se limitant à 2,7 % contre 7 % habituellement.

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 volonté¹, 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 protection², sauf si l'Etat 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'un proche grâce à l'élargissement de la liste des personnes susceptibles d'assurer la protection de la personne concernée.

¹ Un certificat médical circonstancié est nécessaire.

² La loi prévoit que les mesures de tutelle et de curatelle sont révisées tous les cinq ans, tandis que les Maj font l'objet d'un réexamen tous les deux ans et ont une durée de vie limitée à quatre ans.

Evolution prévisionnelle du nombre de mesures confiées à des tiers

Nature de la mesure	2009	2010	2011
Tutelles	224 134	233 664	242 563
Curatelle renforcée	211 548	217 836	223 345
Curatelle simple	25 981	26 744	27 421
Maj ou ex-TPSA simple	10 356	6 383	1 592
Mandats spéciaux	3458	3 527	3 597
TOTAL	475 476	488 152	498 518
Evolution en %	-	+ 2,7	+ 2,1

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

Le financement public intervient en déduction des prélèvements réalisés sur les ressources de la personne protégée. Il est alloué soit sous la forme d'une dotation globale aux services mandataires, soit sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire par mesure, fixé par arrêté, aux personnes physiques exerçant à titre individuel.

Deux décrets contestés par les associations

Deux décrets pris en application de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ont fait l'objet de recours de plusieurs associations devant le Conseil d'Etat.

- **Le premier décret** n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de l'activité de délégué aux prestations familiales concerne les mandataires exerçant à titre individuel (gérants privés). Il supprime le plafonnement de leur activité et toute limitation de durée de la validité de leur agrément. Les associations craignent que ces deux mesures ne se traduisent par un moindre contrôle de l'activité de ces professionnels et par des dérives préjudiciables aux intérêts des personnes protégées.

- **Le second décret** n° 2008-1554 du 31 décembre 2008 relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection autorise des prélèvements sur leurs ressources pouvant dépasser très largement le coût de cette mesure.

Auditionnée par votre commission, la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité a indiqué que :

- le premier décret, relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire, serait maintenu, le Gouvernement n'étant aucunement lié pour fixer la durée de l'agrément et encadrer le niveau d'activité de ces mandataires. Des contrôles seront néanmoins effectués régulièrement par les préfets ou les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass) comme c'est le cas dans l'ensemble du champ social et médico-social pour les organismes gestionnaires de services tutélaires qui sont soumis à une évaluation régulière ;

- le second, relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement des mesures de protection, appelle en revanche des modifications afin que le montant de la participation financière des personnes protégées prévu par le texte soit cohérent avec les charges réellement supportées par le mandataire judiciaire, ce qui suppose une révision du barème de la participation.

Pour les services mandataires, l'estimation des besoins a été effectuée en tenant compte des indicateurs du secteur, élaborés dans le cadre de l'expérimentation de la dotation globale de financement qui avait débuté en 2004. Ces indicateurs mesurent, en nombre de points, la charge de travail pesant sur les services et leur personnel selon la situation du majeur protégé, ce qui permet d'objectiver et de rationaliser l'allocation des ressources. Pour 2010, l'estimation des besoins a donc été réalisée en fonction du nombre de points gérés par les services et sur la base d'une revalorisation de la valeur du point de 1,5 %.

L'estimation des crédits nécessaires au financement des mandataires privés a été effectuée en tenant compte du nombre de mesures prévisionnelles gérées par ces intervenants et du coût moyen d'une mesure.

Nombre de mesures de protection des majeurs financées par l'Etat

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prévision)
Nombre total de mesures	195 269	212 371	231 989	249 379	187 394	190 258
Dotation Etat (en millions d'euros)	185,53	200,7	225,34	247,82	212,2	222,2

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

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

Depuis le 1^{er} janvier 2009, il est en effet prévu 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 (Apa, PCH et RSA) et les Masp.

**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>)	12	32,7	48,9
Volet juridique (<i>frais de tutelle</i>) dont :	453,5	465	475,8
<i>Etat</i>	212,2	222,2	231,2
<i>Départements</i>	5,65	4,2	2
<i>Sécurité sociale</i>	230,15	232,9	237
<i>Autres (CDC)</i>	5,5	5,7	5,9
TOTAL (<i>volets social et juridique</i>)	475,5	497,7	524,7

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

Ce tableau, qui retrace l'impact budgétaire de la réforme, 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.

En effet, progressivement, le nombre de Maj diminue : de 10 356 en 2009, il devrait être ramené à 6 383 en 2010, puis à 1 592 en 2011.

Au total, la mise en œuvre de ces nouvelles mesures devrait se traduire par **une charge supplémentaire pour les départements** : évaluée à 17,5 millions d'euros en 2009 (Masp + Maj), elle devrait s'élever respectivement à 36,9 millions et 50,9 millions en 2010 et 2011.

b) Favoriser les démarches d'adoption accompagnées par l'agence française de l'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 leurs démarches 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.

Le développement des démarches d'adoption accompagnées s'appuie en particulier sur 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 organismes autorisés pour l'adoption (OAA), elle exerce ainsi une partie des compétences de l'ancienne mission de l'adoption internationale (Mia).

Malheureusement, la création de l'agence ne s'est pas accompagnée d'une augmentation du nombre d'adoptions internationales, en forte baisse depuis 2006¹.

De surcroît, contrairement aux prévisions initiales, la part des adoptions internationales réalisées par l'Afa n'a été que de 19 % en 2007 et seulement de 17,8 % en 2008, alors que les objectifs visaient respectivement une proportion de 30 % et 40 %.

Ces contreperformances ont conduit le Gouvernement à réviser les objectifs qui avaient été initialement assignés à l'agence : ramenés de 30 % à 19 % pour 2009, ils ont été finalement fixés, après une seconde correction, à 22 % pour 2010 et à 25 % pour 2011.

Répartition des adoptions françaises à l'étranger par type de démarche

Années	2006		2007		2008	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
OAA	1 454	36,6	1 322	41,9	1 404	42,9
Afa	ns	0	602	19,0	582	17,8
Autorité centrale	581	14,6	39	1,2	73	2,2
Individuelles	1 942	48,8	1 199	37,9	1 212	37,1
TOTAL	3 977	100	3 162	100	3 271	100

Source : ministère des affaires étrangères et européennes, 2009.

¹ Rapport d'information du Sénat n° 236 (2008-2009) « Une seconde chance pour l'agence française de l'adoption » d'Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc, fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, 3 mars 2009.

Au 30 juin 2009, l'Afa n'avait réalisé que 257 adoptions, principalement au Mali (76), en Colombie (66), au Vietnam (42) et en Lettonie (25). Si l'attitude de certains pays qui se sont fermés à l'adoption n'est pas étrangère à cette situation, celle-ci s'explique également par la lenteur de la mise en place de l'Afa ainsi qu'à des dysfonctionnements qui ne lui sont pas entièrement imputables.

Le Gouvernement a déjà pris des mesures susceptibles d'améliorer cette situation¹ et déposé un projet de loi² qui reprend certaines des préconisations de votre rapporteur dans ce domaine.

Pour l'exercice 2010, plusieurs objectifs ont été fixés à l'agence dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion signée avec l'Etat : la définition d'une stratégie d'implantation en lien avec l'autorité centrale ; l'accompagnement des candidats à l'adoption dans la définition de leur projet d'adoption pour mieux répondre aux sollicitations des pays d'origine ; l'expérimentation de l'intermédiation financière avec la Chine et le Mali et l'amélioration des outils de pilotage budgétaire.

Pour remplir ces missions, **le projet de loi de finances pour 2010 a prévu d'allouer à l'agence une subvention de 3,8 millions d'euros qui peut sembler excessive** par rapport aux quelque 2,9 millions qui lui ont été finalement versés en 2007 et 2008 et alors que celle-ci disposait encore, à la fin de 2008, d'un fonds de roulement conséquent de 2,2 millions d'euros (contre 2,4 millions au 31 décembre 2007) pour un budget d'environ 3,4 millions.

c) Des doutes sur l'efficacité et l'avenir 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 2010, l'Etat y participe à hauteur de 2,2 millions d'euros, soit une légère hausse par rapport à l'exercice 2009, qui permet au Giped de disposer d'un budget global de 4,4 millions.

L'Etat accorde également des subventions aux autres associations œuvrant dans ce domaine sur la base d'une enveloppe dotée en 2010 de 500 000 euros.

¹ Création d'un ambassadeur de l'adoption internationale, renforcement des moyens et réorganisation de l'autorité centrale, centralisation des informations relatives à l'adoption internationale sur un seul site Internet, signature d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'agence, etc.

² Projet de loi relatif à l'adoption - Texte n° 317 (2008-2009), déposé au Sénat le 2 avril 2009.

• **L'amélioration nécessaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger**

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 quatre mille appels téléphoniques par jour reçus au numéro d'urgence 119 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.

En 2008, sur 655 300 appels décrochés et traités par le pré-accueil du 119, 29 844 ont fait l'objet d'un entretien avec un écoutant, dont 23 605 ont donné lieu à une aide ou un conseil immédiats et 6 239 ont été transmis aux départements et fait l'objet d'un compte-rendu. Après leur transmission, 86,4 % des appels ont donné lieu à une mesure de protection de l'enfance, ce qui atteste de la qualité d'écoute et d'analyse des personnes en charge de la prise des appels, à qui il revient la responsabilité d'apprécier le caractère préoccupant des situations qu'ils ont à traiter¹.

Si votre commission approuve l'augmentation des crédits alloués aux actions de prévention et de lutte contre l'enfance en danger, elle s'inquiète en revanche que **moins de la moitié des appels reçus au 119 obtiennent une réponse et que seulement 4,8 % soient effectivement traités par un écoutant.**

Elle déplore en outre que les objectifs fixés pour 2010 se contentent d'un taux de réponse de 47,5 % et d'un taux de traitement par un écoutant du Snated de seulement 4,8 %. Elle n'ignore pas l'existence inévitable d'appels sans fondement qui peuvent perturber fortement la prise en charge. Il existe cependant des dispositifs de filtrage ou de contrôle des appels efficaces tels que ceux mis en œuvre par les pompiers ou le Samu.

Votre commission souhaite que les mesures nécessaires soient rapidement mises en œuvre pour **améliorer le taux de réponse et de traitement des appels**, afin de répondre dans les meilleures conditions à la détresse des enfants ou adolescents qui sollicitent une aide.

¹ Voir, sur cette question de l'identification des situations de danger et la transmission des informations préoccupantes, le rapport de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance, p. 13-20, octobre 2009.

• **Un avenir compromis pour le fonds national de la protection de l'enfance**

Dans cette action aurait également dû figurer la contribution de l'Etat au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE). Or, plus de deux ans après la promulgation de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, force est de constater que le Gouvernement n'a toujours pas pris les mesures qui s'imposent pour mettre en place ce fonds, l'abonder et organiser son fonctionnement. En 2007, la Cnaf, qui avait prévu d'y contribuer à hauteur de 30 millions d'euros, a dû, faute de destination, reporter la somme correspondante sur l'exercice 2008.

Votre commission a déjà eu l'occasion de déplorer cette **carence de l'Etat** alors que ce fonds visait à promouvoir des actions en faveur de la protection de l'enfance et de la lutte contre la maltraitance, mais aussi à compenser les charges résultant pour les départements de la nouvelle répartition des rôles dans ce domaine. Le ministère chargé de l'action sociale les a évaluées à 137 millions d'euros sur trois ans.

Le rapport de la Cour des comptes¹ se montre également particulièrement sévère à ce sujet, en faisant observer que, « *alors même que les montants en cause sont modestes au regard des dépenses engagées par les départements, ces retards et ces hésitations [...] pèsent sur la crédibilité de l'Etat en tant qu'acteur de cette politique* ».

En réponse aux observations de la Cour, la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité a fait valoir que « *la création de ce fonds ne correspondait pas à une obligation juridique de l'Etat de compenser aux départements les dépenses engagées au titre de la loi puisqu'il n'y a pas de transfert de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution* ». Sont également invoquées des difficultés de faisabilité liées au double financement par l'Etat et la Cnaf qui, semble-t-il, auraient conduit le Premier ministre à s'opposer à la création de ce fonds. Toutefois, interrogée à ce sujet lors de son audition par votre commission, la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité s'est engagée à étudier la possibilité de créer ce fonds, dans le cadre des Etats généraux sur la protection de l'enfance.

Votre commission demande à ce que la **loi votée par le Parlement soit respectée et appliquée**. A défaut, elle estime indispensable qu'un débat s'engage à ce sujet afin que le Gouvernement puisse clarifier ses intentions et exposer devant la représentation nationale **les modalités selon lesquelles il entend procéder pour que les départements n'assument pas seuls le coût de la réforme de la protection de l'enfance**.

¹ Rapport précité sur la protection de l'enfance, p. 120.

II. PROGRAMME 157 : LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES

Doté de **9,1 milliards d'euros**, le programme « Handicap et dépendance » recouvre près des trois-quarts des dépenses de la mission et se décompose en **six actions** :

- l'action « Ressources d'existence », avec 6,5 milliards, représente plus de 70 % des crédits du programme et permet de financer l'allocation aux adultes handicapés (6,23 milliards) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (290 millions) ;

- l'action « Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées » correspond à la contribution de l'Etat au financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), qui s'élève, pour 2010, à 21,7 millions ;

- l'action « Incitation à l'activité professionnelle » contribue au financement de l'activité des établissements et services d'aide par le travail (2,53 milliards) ;

- l'action « Compensation des conséquences du handicap », dotée d'une enveloppe d'environ 17,1 millions, qui comprend pour l'essentiel, les subventions versées aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels (15,4 millions) et une dotation résiduelle pour financer les services d'auxiliaires de vie (1,7 million) pour les personnes ne bénéficiant pas encore d'un financement équivalent par le biais de la PCH ;

- l'action « Personnes âgées » (2 millions) permet le versement de subventions à des associations nationales (0,5 million environ) et le financement du plan de lutte contre la maltraitance (un peu plus de 1,5 million) ;

- enfin, 5,8 millions sont affectés au « Pilotage du programme », au travers de subventions versées aux associations nationales représentant les personnes handicapées (1,7 million), aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (2 millions) et aux centres d'information pour la surdité (0,43 million) ainsi que d'une participation (1,5 million) au financement de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

A cette enveloppe, en hausse de 5,5 % par rapport à 2009, s'ajoutent plus de **11 milliards de dépenses fiscales** prises en charge par l'Etat sur des impôts locaux ou d'Etat.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, le projet de loi de finances pour 2010 poursuit, pour la troisième année consécutive, la mise en œuvre de :

- 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 handicapées¹ ;

- 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 ainsi que la mise en place d'un dispositif d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi.

A. POURSUIVRE LA REVALORISATION DES REVENUS D'EXISTENCE

Les ressources d'existence visent à assurer aux personnes handicapées un revenu minimum garanti leur permettant de mener une vie autonome et digne. Elles recouvrent essentiellement l'AAH et ses compléments qui représentent plus de 68 % des dépenses de ce programme, mais aussi l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui est versée sur les ressources du fonds spécial d'invalidité (FSI).

Si l'AAH et ses compléments bénéficient depuis 2008 d'une revalorisation annuelle substantielle, tel n'est pas le cas de l'ASI, dont le montant est seulement indexé sur l'évolution des pensions vieillesse.

1. L'allocation aux adultes handicapés : une dépense particulièrement dynamique en 2009 et 2010

L'AAH est un minimum social spécifique, attribué sous conditions de ressources aux personnes âgées de vingt à soixante ans reconnues handicapées² 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 8 180 euros pour une personne seule.

¹ Voir à ce sujet le rapport du Sénat n° 90, projet de loi de financement pour 2010, tome III (2009-2010) de Sylvie Desmarescaux, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le secteur médico-social, novembre 2009.

² 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).

Peuvent s'y adjoindre : l'ancien complément d'AAH¹ ou le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome (MVA), créés par la loi du 11 février 2005.

Les compléments de l'AAH

La loi n° 2005-102 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.

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.

¹ Maintenu de manière transitoire pour ceux qui en bénéficiaient au 1^{er} juillet 2005 jusqu'au terme de la période pour laquelle l'AAH ou jusqu'à ce qu'ils bénéficient de la majoration pour la vie autonome ou de la garantie de ressources.

Principales allocations versées aux personnes handicapées

(en euros)

	Montant mensuel	Plafond de ressources annuelles
AAH	681,63	-
<i>Personne seule</i>		8 179,56
<i>Couple</i>		16 359,12
<i>Par enfant à charge</i>		+ 4 089,78
Complément de ressources	179,31	
Garantie de ressources	890,94	
Majoration pour la vie autonome	104,77	
Ancien complément d'AAH (transitoire)	100,50	
Montant minimal en cas d'hospitalisation, d'hébergement ou de détention	204,49	

Source : Liaisons sociales - Montants actualisés au 1^{er} septembre 2009

a) *L'AAH sera revalorisée en 2010 pour la troisième année consécutive*

Pour 2010, la prévision de dépenses au titre de l'AAH s'élève à 6,23 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,4 % par rapport à 2009, qui résulte à la fois :

- du dépassement de dépenses constaté en 2009 au titre de l'AAH, qui a conduit le Gouvernement à relever le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques de 260 millions d'euros ;

- des taux de progression du nombre de bénéficiaires de l'AAH et du complément de ressources, estimés, pour 2010, respectivement à 0,8 % et 0,1 % ;

- de la poursuite du **plan de revalorisation de l'AAH** engagé en 2008, qui se traduira, pour 2010, 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 **711,95 euros à la fin de l'année.**

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 économies attendues (125 millions d'euros) des actions menées en faveur d'une meilleure gestion de la prestation, des modifications des conditions d'attribution ainsi que de la mise en place d'un système d'accompagnement personnalisé vers l'emploi.

Ainsi, en 2010, les crédits inscrits en loi de finances devraient permettre de verser l'AAH à 856 600 personnes à raison d'un montant moyen mensuel de 606 euros.

Evolution des crédits de paiement alloués à l'AAH

AAH	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾	2010 ⁽¹⁾
Nombre moyen de bénéficiaires	793 886 1,9 %	802 200 1,0 %	809 000 0,9 %	831 700 2,8 %	849 800 2,2%	856 600 0,8 %
Montant mensuel moyen en euros	523 2,1 %	542 3,6 %	554 2,2 %	565 2,0 %	593 5,0%	606 2,2 %
Crédits de paiement LFI (en millions d'euros)	4 847 4,0 %	5 187 7,0 %	5 304 2,2 %	5 410 2,0 %	5 811 7,5 %	6 234 7,4 %
Crédits consommés (en millions d'euros)	4 924 3,4 %	5 229 6,2 %	5 373 2,8 %	5 646 5,1 %	6 047 7,1 %	<i>ns</i>
Transfert de crédits LFR (en millions d'euros)	77	42	69	236	236	<i>ns</i>

⁽¹⁾ Prévisions.

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

b) Le risque d'un dérapage des dépenses en 2009 et en 2010

Ces prévisions semblent excessivement optimistes au regard des évolutions constatées au cours des années précédentes et en particulier du dérapage observé au cours de l'année 2009 :

- la progression du nombre de bénéficiaires risque d'être une nouvelle fois sous-estimée, comme en 2009, où elle a tout d'abord été évaluée à 0,9 % alors qu'elle devrait finalement être au minimum de 2,2 %. Selon les données transmises par la Cnaf, l'augmentation s'élevait déjà à 3,3 % en glissement annuel¹ au mois de septembre, et pourrait même atteindre 4,6 % à la fin de l'année ;

- de la même façon, l'hypothèse d'évolution du montant mensuel moyen (2,2 %) est excessivement modérée au regard de la tendance observée en 2009 (5 %). Cette évolution résulte de l'effet conjugué de la revalorisation de la prestation et de l'absence de révision de la « base ressources » en 2009. Or, l'AAH étant une prestation différentielle, son montant se réduit d'autant dès lors que les autres sources de revenus de la personne handicapée augmentent ;

- enfin, les mesures prises en loi de finances pour 2009 relatives à la réforme de l'AAH n'ayant été que partiellement mises en œuvre, les économies qui devaient en résulter n'ont pu être réalisées.

Pour ces trois raisons, on devrait observer en 2009 un dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale (5,81 milliards d'euros) d'au moins 236 millions. En réalité, au vu des informations qu'il a recueillies auprès de la Cnaf, **vo**tre rapporteur craint que l'exercice 2009 ne s'achève avec un besoin de financement de l'ordre de 500 millions.

La réalisation des hypothèses retenues pour 2010 supposerait donc une nette inflexion des tendances observées sur les trois premiers trimestres de 2009, ce qui n'est malheureusement guère probable.

Dans ce contexte, votre commission approuve le relèvement du plafond des crédits pour 2010 de 260 millions d'euros, même si cet effort risque de ne pas être suffisant au regard de la dynamique des dépenses d'AAH observée sur les trois premiers trimestres de 2009.

Aussi votre commission demande-t-elle au Gouvernement de préciser les mesures qu'il entend prendre en loi de finances rectificative pour remédier à cette situation qui, à défaut, se traduira inévitablement par la reconstitution d'une dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale.

¹ Entre septembre 2008 et septembre 2009.

2. L'allocation supplémentaire d'invalidité : une dotation en forte baisse faute de revalorisation

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} septembre 2009, à 7 859,08 euros¹ pour une personne seule et 13 765,73 euros pour un couple. Le montant maximal de l'ASI est de 4 520,24 euros pour un célibataire et de 7 459,07 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 2008, en fonction des revalorisations de l'allocation intervenues depuis cette date (soit - 0,4 % en 2009 et 1,2 % prévu en 2010) et de l'évolution du nombre de bénéficiaires évaluée à - 1 % en moyenne annuelle pour 2009 et 2010.

Pour 2010, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 290 millions d'euros, soit une baisse de 8,8 % par rapport à l'exercice précédent, qui se fonde sur les hypothèses suivantes :

- une dépense arrêtée en 2008 à 289 millions d'euros ;
- un nombre de bénéficiaires en baisse, ramené à 99 970, alors qu'il était estimé à 102 000 en 2008 et à 105 000 en 2009 ;
- une augmentation de la dépense moyenne de 1,3 % en 2009 et de 1,15 % en 2010 qui se base sur une revalorisation de l'allocation qui résulte à la fois d'un taux d'inflation de 0,4 % en 2009 et de 1,2 % en 2010 et des revalorisations décidées en 2008 et 2009 (0,8 % en septembre 2008 et 1 % en avril 2009).

¹ Ce qui permet d'atteindre un revenu mensuel de 654,92 euros.

Evolution des dépenses prévisionnelles et constatées du FSI

(en millions d'euros)

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crédits ouverts	272	299,6	299,9	300	308	318	290
Dépenses réelles	292	296,7	303,4	302,8	294,9 ⁽¹⁾	289	-
Solde	- 20	2,9	- 3,5	-2,8	13,1	29	-

⁽¹⁾ Comprend 5 millions d'euros au titre du remboursement de la dette à la sécurité sociale

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

Votre commission constate avec satisfaction que la dotation au FSI a été correctement calibrée en 2008 et que les dettes accumulées vis-à-vis de la sécurité sociale ont pu être apurées grâce aux excédents dégagés en fin d'exercice. En 2009, les dépenses réelles devraient une nouvelle fois être inférieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale, retrouvant ainsi leur niveau de 2004.

Toutefois, cette situation atteste de l'absence de revalorisation (au-delà de l'inflation) de l'ASI depuis cette date, creusant ainsi un écart important avec l'AAH dont le montant doit être augmenté de 25 % entre 2007 et 2012. **Votre commission suggère donc qu'au moins une partie des excédents dégagés puissent être mobilisés pour permettre la revalorisation de l'allocation.**

B. RELANCER LE PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

Alors que le taux de chômage des personnes handicapées a atteint, en 2009, 19,3 %, soit plus du double de la moyenne nationale, les politiques mises en œuvre dans le cadre du pacte national pour l'emploi des personnes handicapées, annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, semblent marquer le pas.

Ces politiques poursuivent **trois objectifs** :

- faciliter l'accès à l'emploi pour les personnes handicapées qui peuvent travailler, en augmentant le nombre de places dans le secteur protégé et en développant les actions de formation pour favoriser l'embauche en milieu ordinaire ;

- amplifier la mobilisation des employeurs en faveur de l'emploi des personnes handicapées en passant d'une logique de sanction à une logique de partenariat, en particulier grâce aux aides apportées par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;

- faire mieux coïncider les demandes des entreprises et celles des personnes handicapées en utilisant notamment le réseau Cap emploi.

1. Un effort maintenu en faveur du secteur protégé

Pour certains travailleurs handicapés, le milieu protégé constitue l'unique possibilité d'exercer une activité professionnelle, alors que pour d'autres salariés il représente 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 2010, les moyens budgétaires alloués à l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu protégé s'élèvent au total à environ 2 842 millions d'euros, dont 2 533 millions 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 près de 309 millions.

a) La création de nouvelles places en Esat s'accompagne d'une rationalisation de leurs coûts de fonctionnement

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 commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (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)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places	104 811	107 811	110 811	112 811	114 811	116 211	117 611
Crédits	1 125,7	1 188,7	1 249,6	1 293,8	1 331,4	1 351,9	1 383,3

La dotation de 2,53 milliards d'euros qui leur est destinée pour 2010 est en hausse d'un peu plus de 2 % et comprend :

• **1,38 milliard d'euros, pour le financement des établissements existants et les places nouvelles**, soit une progression de 2,3 % qui permet de couvrir, en tenant compte des économies attendues de l'application des tarifs plafonds¹ (5 millions) :

- la reconduction des crédits inscrits en 2009 pour financer les 116 211 places existantes, soit 1,35 milliard ;

- l'extension en 2010 des places créées en 2009 (soit 14,8 millions, équivalant au coût de 1 400 places sur onze mois) ;

- la création de 1 400 places nouvelles, financées sur un mois, à compter du mois de novembre (1,4 million) ;

- enfin, l'actualisation des dépenses afin de tenir compte de l'évolution moyenne de la masse salariale (12,9 millions), ce qui permet, hors mesures d'économies, de porter le coût moyen annuel par place de 11 903 euros en 2009 à 11 941 euros en 2010. La campagne de rationalisation des coûts engagée depuis 2009, et en particulier l'application aux établissements de tarifs plafonds, devrait permettre de ramener ce coût à 11 891 euros (contre 11 746 euros en 2009).

• **1,15 milliard d'euros, pour le financement des aides au poste correspondantes**, tenant compte :

- d'une part, des effets en année pleine de la revalorisation de 1,26 % du Smic survenue à mi-année ainsi que de celle de 0,52 % qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2010 ;

- d'autre part, de l'apurement d'une partie des charges qui restent à payer au titre des exercices précédents.

L'aide au poste des Esat

L'aide au poste est versée aux Esat par l'intermédiaire de l'agence de services et de paiement (ASP) qui en assure la gestion pour le compte de l'Etat.

Elle a vocation à permettre la compensation par l'Etat des charges supportées par les Esat au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes (35,7 %), du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis dans ces établissements et services.

¹ *Prévus depuis la loi de finances pour 2009, les tarifs plafonds, fixés par arrêté, visent une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement des établissements présentant les coûts à la place les plus élevés. L'arrêté du 28 septembre 2009, a fixé le plafond de référence à 12 840 euros. Ledit plafond est augmenté lorsque l'établissement accueille au moins 70 % de personnes atteintes d'un handicap lourd. A titre d'exemple, il est porté respectivement à 15 410 et 16 050 euros pour les personnes atteintes d'un syndrome autistique et les infirmes moteurs cérébraux.*

La rémunération garantie est composée d'une part financée par l'établissement, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du Smic et d'une part financée par l'Etat, qui ne peut excéder 50 % du Smic. Elle est versée au travailleur handicapé dès son admission en période d'essai, sous réserve de la conclusion d'un contrat de soutien et d'aide par le travail et est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées.

La rémunération garantie varie selon que la personne handicapée exerce son activité à temps plein ou à temps partiel et est d'autant plus importante que le niveau de participation financière de l'établissement est élevé afin de jouer un rôle d'incitation. En 2008, la rémunération directe versée par les Esat représentait en moyenne 12,5 % du Smic.

Le développement de la contractualisation, qui se traduit par la signature de conventions entre l'Etat et les Esat, doit permettre peu à peu d'ajuster la part consacrée par les établissements à la rémunération garantie de leurs salariés handicapés et, par voie de conséquence, de mieux calibrer l'effort budgétaire de l'Etat dans ce domaine.

Source : d'après le projet annuel de performances, 2009.

A la fin de l'année 2010, la capacité d'accueil de ces structures sera ainsi portée à 117 611 places, dont 13 400 places créées depuis 2005. Votre commission ne peut que se réjouir de l'accroissement des capacités d'accueil en Esat, alors que le taux d'occupation des places a atteint 98 % à la fin de 2007. A cet égard, elle approuve les mesures prises permettant de mieux prendre en compte les besoins réels de création de places selon les départements, en se référant notamment aux décisions d'orientation des CDAPH.

En revanche, votre commission se montre plus réservée sur les mesures de rationalisation des coûts appliquées aux Esat. Auditionnées par votre rapporteur, les associations gestionnaires de ces établissements ont fait part de leur inquiétude quant aux effets pervers qui pourraient résulter de l'application des nouveaux tarifs plafonds. Outre la sortie tardive (à la fin du mois de septembre) de l'arrêté qui les fixe pour 2009, qui a retardé le versement aux établissements du solde de la dotation dont ils bénéficient au titre de cet exercice, son contenu suscite de fortes réserves :

- d'une part, la modulation des tarifs selon le type de handicap des personnes accueillies fait craindre une logique de « tarification à la pathologie », alors même que les personnes atteintes d'un syndrome autistique par exemple ou les infirmes moteurs cérébraux (IMC) présentent, bien que souffrant de la même affection, des troubles d'intensité variable nécessitant des modalités de prises en charge de niveau très différent ;

- d'autre part, l'application de tarifs plafonds majorés de 20 % ou de 25 % pour les établissements accueillant au moins 70 % d'autistes ou d'IMC risque de se traduire soit par des effets de seuil pénalisants pour les structures qui accueillent dans de moindres proportions des personnes lourdement handicapées, soit par une sélection accrue lors de l'admission.

Votre commission sera attentive à ce que l'application de ces tarifs n'entraîne pas un phénomène d'éviction des personnes les plus lourdement handicapées, leur accompagnement nécessitant un ratio d'encadrement plus élevé.

Elle souhaite en outre que l'arrêté fixant les tarifs plafonds pour 2010 soit établi dès que possible, afin que les Esat bénéficient d'une meilleure visibilité pour la gestion de leur fonctionnement et que le versement du solde de la dotation qui leur est allouée n'intervienne pas trop tardivement.

b) Vers une meilleure prise en compte des contraintes des 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 ayant des difficultés d'accès à l'emploi. Les travailleurs handicapés ont toutefois le même statut que les autres salariés : ils perçoivent 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, égale à 80 % du Smic brut, 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 ».

Pour 2010, les crédits alloués s'élèvent au total à 298,8 millions d'euros et comprennent :

- une dotation de **256,8 millions d'euros pour financer 20 000 aides au poste**, stable par rapport à 2009 ;

- **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 efficience réduite (part forfaitaire liée aux effectifs subventionnés ; parts variables, accordées sur critères ou sur projets ; aides au démarrage et aux entreprises en difficulté).

Places financées en entreprises adaptées

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entreprises adaptées	559	586	586	586	628	628	664
Travailleurs handicapés	19 681	20 055	19 225	20 012	19 625	20 000	20 000

Source : documents budgétaires

Si l'enveloppe accordée aux entreprises adaptées est stable, votre commission constate néanmoins avec satisfaction que **des mesures ont été prises pour améliorer leurs conditions de fonctionnement.**

Ainsi, un décret du 9 juin 2009¹ prévoit que **l'Etat verse une aide au poste minorée, égale à 30 % du Smic, lorsque les entreprises sont tenues de maintenir, en vertu de dispositions légales ou conventionnelles, la rémunération de leurs salariés en arrêt pour maladie ou accident.** Or jusqu'à présent, l'aide au poste n'était pas maintenue dans ce cas et pouvait représenter une charge importante pour les EA compte tenu du taux élevé d'absentéisme (de l'ordre de 7 %) que l'on observe dans ces établissements dont les personnels sont parfois lourdement handicapés. Le coût de cette mesure est estimé à 7 millions d'euros (ou 550 emplois équivalents temps plein). **Votre commission approuve cette mesure qui atteste de la volonté du Gouvernement de mieux prendre en compte les contraintes qui pèsent sur les EA.**

En revanche, votre commission relève encore cette année une sous-consommation des aides au poste accordées en loi de finances initiale (environ 700 ne seront vraisemblablement pas versées). Cette situation s'explique en partie par un fort taux de chômage partiel dû à la crise économique, les salariés absents durant plusieurs semaines n'étant plus comptabilisés dans les effectifs de référence.

Malgré cette situation, l'union nationale des entreprises adaptées (Unea), auditionnée par votre rapporteur, a fait observer que de nombreuses EA n'ont pu se développer ou se créer, faute de pouvoir obtenir les aides au poste dont elles auraient eu besoin, celles-ci faisant l'objet d'une répartition régionale contingentée en début d'année.

Afin de répondre en cours d'exercice aux demandes de postes supplémentaires d'entreprises qui devraient faire face à des commandes importantes, **votre commission avait préconisé de réserver une partie de l'enveloppe au niveau national.** Elle a été partiellement entendue, puisque le redéploiement interrégional proposé par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au mois de septembre n'a porté que sur quatre-vingts postes, soit un nombre inférieur aux besoins exprimés par les EA, estimés par l'Unea à deux cent cinquante postes.

Au vu de cette situation, votre commission suggère d'explorer trois pistes complémentaires :

- permettre un redéploiement des aides au poste non consommées, ce qui supposerait la restitution des enveloppes régionales à la DGEFP au mois de septembre ;

¹ Décret n° 2009-642 du 9 juin 2009 relatif à l'aide au poste au titre des travailleurs handicapés employés dans une entreprise adaptée.

- **constituer en début d'année une réserve nationale** gérée par la DGEFP d'au moins 500 postes (sur les 20 000 budgétisés), qui pourrait être abondée dès 2010 par le report des quelque 700 aides au poste non consommées en 2009. L'intérêt d'une telle réserve permettrait de faire face aux demandes de création ou de développement en cours d'année, sans attendre le redéploiement intervenant au quatrième trimestre ;

- **définir la répartition des aides à partir des bordereaux de paiement mensuels retraçant les effectifs de référence les plus récents** (et non à partir des aides consommées en année n-1), **en intégrant les salariés handicapés embauchés en cours d'année** potentiellement bénéficiaires de l'aide¹.

2. Une mobilisation qui doit être plus active en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Pour l'accès à l'emploi en milieu ordinaire, 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) 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.

¹ Cela suppose la création d'une ligne spécifique supplémentaire sur le bordereau de paiement transmis à l'agence de services et de paiements (ASP).

Les conditions d'application de l'OETH dans le secteur privé et public

Tout en conservant les principes et le quota de 6 % posés par la loi du 10 juillet 1987, la loi Handicap du 11 février 2005, révisée par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, 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 au cours de l'année civile quelle que soit la durée de leur contrat de travail¹, les salariés exerçant au moins à mi-temps étant comptabilisés pour une unité comme s'ils exercent à temps plein, les autres devant être comptés au plus pour une demi-unité² ;

- 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 handicapés³ (étudiants, formation professionnelle, formation initiale ou en alternance, Agefiph, Pôle emploi...) qui peuvent être décomptés au titre de l'OETH, dans la limite de 2 % des effectifs et pour une durée minimale de quarante 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.

En juin 2009, 214 233 personnes handicapées étaient à la recherche d'un emploi, et près de 280 000 personnes handicapées étaient employées dans les entreprises assujetties à l'OETH.

Les travailleurs handicapés représentent en moyenne **2,8 %** des effectifs des établissements assujettis dans le secteur privé et **4,4 %** dans le secteur public soit, dans les deux cas, un taux inférieur au taux requis de 6 %, même si l'on note une amélioration sensible dans la sphère publique.

Au 1^{er} janvier 2010, les sanctions financières appliquées aux établissements de plus de vingt salariés n'ayant engagé aucune action en faveur de l'emploi des personnes handicapées au cours des quatre dernières

¹ Modifié par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA qui a supprimé la condition d'une présence minimale de six mois au cours des douze derniers mois.

² Modifié par la loi précitée du 1^{er} décembre 2008, qui a remis en cause le principe du décompte des salariés pour une unité quelle que soit la durée hebdomadaire du temps de travail.

³ La loi du 1^{er} décembre 2008 a élargi les catégories de stages pouvant être pris en compte.

années vont être renforcées. Malgré l'enjeu financier que cela représente, **de nombreuses entreprises assujetties figurent encore sur la liste noire des établissements dits à « quota zéro »**, n'ayant encore entrepris aucune démarche en faveur de l'emploi de personnes handicapées.

Dans le même temps, 40 % des établissements concernés ont atteint le seuil de 6 % requis par la loi. La menace d'une sanction pécuniaire substantielle semble donc avoir partiellement porté ses fruits, en contraignant les entreprises concernées à se mobiliser sur le sujet.

En réalité, la réticence des entreprises à embaucher des personnes handicapées n'est pas seule en cause. D'autres difficultés subsistent, telles que le maintien dans l'emploi des salariés devenus handicapés après un accident de la vie mais aussi le faible niveau de qualification des personnes handicapées, qui constitue un véritable obstacle à leur recrutement, 83 % des personnes handicapées ayant un niveau de formation inférieur ou égal au BEP.

a) L'affirmation du rôle des MDPH et du service public de l'emploi

En matière d'accompagnement vers l'emploi, le Gouvernement a réaffirmé le rôle de Pôle emploi (convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi), au côté des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et du réseau Cap emploi, dont l'offre de service 2009-2011 a été aménagée afin de mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs privés et publics. Ces acteurs sont notamment mobilisés pour accompagner les bénéficiaires de l'AAH en capacité de travailler.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2009, tous les dossiers d'AAH, qu'il s'agisse d'une première demande ou d'un renouvellement, doivent désormais être assortis d'une évaluation des capacités professionnelles et d'une orientation adaptée vers l'emploi.

• L'insertion professionnelle : une mission qui devient centrale pour les MDPH

Alors que la plupart des MDPH avaient désigné un référent pour l'insertion professionnelle dès 2007, ainsi que le prévoit la loi¹, certaines d'entre elles ont commencé à mettre en place des pôles dédiés à l'insertion et à l'orientation professionnelles pour faire face à l'afflux des demandes à traiter. Ces équipes pluridisciplinaires sont généralement composées du référent pour l'insertion professionnelle, d'un médecin, d'un psychologue de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), d'un représentant du Pôle emploi et du réseau Cap emploi.

Le référent ou les équipes concernés assurent généralement une **triple mission** : l'accueil et l'information des usagers ; l'évaluation, l'accompagnement et le suivi individuels des personnes concernées ; enfin, le développement des relations avec le service public de l'emploi (SPE).

¹ Article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles.

Avec 293 900 demandes de RQTH (17 % des demandes) et 179 500 orientations professionnelles (10,4 %) en 2007, **l'insertion professionnelle des personnes handicapées constitue désormais un axe majeur du développement de l'activité des MDPH.** Si on y ajoute les demandes d'AAH, qui représentaient 20,1 % des demandes, près de la moitié des dossiers (47,5 %) seront liés à l'évaluation des capacités professionnelles des demandeurs.

Cette évolution devrait entraîner :

- en externe : le développement des partenariats avec le SPE, et en particulier le réseau des Cap emploi, l'Agefiph et le FIPHFP, les organismes de formation professionnelle (Afpa notamment et les centres de rééducation professionnelle [CRP], etc.) ainsi que la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan départemental d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) ;

- en interne : de nouveaux recrutements et une formation des personnels des MDPH et des CDAPH aux modalités de mise en œuvre de la réforme (stages auprès du SPE, présentation des activités du FIPHFP et de l'Agefiph, etc.), ainsi qu'une réorganisation des équipes qui, à défaut de recrutements, pourrait se faire par redéploiement et par la sous-traitance de certains dossiers aux partenaires extérieurs.

Plusieurs MDPH ont ainsi expérimenté, en 2008, en partenariat avec l'Agefiph, un nouveau dispositif d'aide à l'orientation et à l'évaluation des potentiels professionnels des personnes handicapées, le « Service appui projet » (SAP), qui devrait être mis à la disposition des MDPH et généralisé à la fin du premier semestre 2009.

Si votre rapporteur ne remet pas en cause l'utilité de ce nouveau dispositif, il s'inquiète en revanche que **le réseau Cap emploi ne puisse participer aux appels à projets lancés par les MDPH**, au motif qu'ils seraient à la fois prescripteurs et prestataires. Sans remettre en cause les règles et procédures applicables aux marchés publics, votre rapporteur considère que, s'agissant des prestations offertes aux personnes handicapées, **leur spécificité pourrait justifier l'aménagement de cette règle qui exclut de fait les organismes les mieux habilités à remplir cette mission.**

• **La nécessaire coordination des acteurs par le service public de l'emploi**

Ainsi que le prévoit la loi du Handicap du 11 février 2005, les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) relèvent, au même titre que les autres demandeurs d'emploi, du SPE et doivent élaborer, avec l'aide d'un référent, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) pour définir un parcours adapté, comprenant les étapes et mesures destinées à favoriser leur retour à l'emploi.

Ainsi, en 2008, Pôle emploi a placé 60 387 demandeurs d'emploi handicapés, mobilisant à cette fin les référents « handicap » désormais présents dans chaque agence ainsi qu'une base spécifique d'offres d'emploi adaptées à ces publics.

Toutefois, au regard des problèmes spécifiques que rencontrent certains DEBOE dans l'accès à l'emploi, le SPE en confie une partie au réseau Cap emploi, dans le cadre d'une convention de cotraitance qui fixe chaque année le nombre de personnes suivies par ces organismes. Ceux-ci, par leur expertise, jouent un rôle de médiation entre les employeurs et les personnes handicapées en permettant l'adaptation des postes offerts et en participant à la création et à la mise en œuvre d'actions de formation susceptibles de répondre à la demande des entreprises.

Pour exercer leur activité et bénéficier des financements de l'Etat, de l'Agefiph et désormais du FIPHFP, les Cap emploi doivent faire l'objet d'un conventionnement, qui tient lieu d'agrément. Sa reconduction dépend des résultats de l'évaluation de chaque organisme. La convention de cotraitance 2007-2009 a fait l'objet d'un audit qui a conduit au déconventionnement de six organismes sur un ensemble de 111 structures.

Le bilan de l'activité des Cap emploi en 2008

En 2008, les Cap emploi ont pris en charge plus de 94 600 personnes, soit une augmentation de 7 % par rapport à l'année 2007 :

- près de 66 500 personnes handicapées ont débuté, au cours de l'année, un « projet d'action personnalisé - nouveau départ » (Pap-ND), suite à une orientation du Pôle emploi ;
- tous types de contrats confondus, 59 736 personnes ont été recrutées (soit une hausse de 8 % par rapport à l'année 2007), dont 46 000 en contrats de plus de trois mois ;
- 15 % des recrutements ont concerné le secteur public.

La progression globale du nombre de recrutements s'explique en premier lieu par la croissance du nombre de CDD de courte durée, notamment des CDD de moins de trois mois (26 %). Le nombre de CDI (19 078, soit près d'un contrat sur trois) augmente également, mais dans une moindre proportion (5 %).

En outre, les contrats signés grâce à l'intervention du réseau Cap emploi sont, dans 28 % des cas, des contrats aidés contre 34 % en 2007. Leur diminution est essentiellement imputable au secteur marchand avec la forte baisse du contrat initiative emploi (CIE), recentré en 2008 sur les publics jeunes et seniors. Toutefois, cette baisse a été en partie compensée par le fort développement de la prime initiative emploi (PIE) financée par l'Agefiph, les Cap emploi en ayant prescrit près de 8 000 en 2008 (dont 80 % en CDI).

Enfin, plus de 5 600 missions d'intérim ont été enregistrées, soit une progression de 28 % par rapport à l'année 2007. Elles représentent désormais 9,4 % des recrutements de personnes handicapées au niveau national.

Pour s'acquitter de leur mission, Pôle emploi et les Cap emploi peuvent mobiliser les aides et prestations offertes par le FIPHFP et l'Agefiph, définies en fonction des objectifs prioritaires retenus par les ministères compétents.

Plusieurs textes prévoient les modalités de mise en œuvre des priorités fixées et organisent les relations entre les différents acteurs qui en ont la charge : la convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph du 20 février 2008 ; la convention entre l'Agefiph et le FIPHFP du 2 juillet 2008 et le protocole national relatif à la convention Cap emploi signé par l'Etat, l'Agefiph, le FIPHFP et les organismes représentatifs du réseau Cap emploi le 18 février 2009. Par ailleurs, **un projet de convention entre Pôle emploi, l'Agefiph et le FIPHFP**, dont les déclinaisons régionales et locales associent le réseau Cap emploi, est en préparation **pour la période 2010-2011**.

C'est dans le cadre de ces conventions qu'il a été prévu que, pour la première fois en 2009, le FIPHFP contribue, en année pleine, au financement des Cap emploi. **Son apport, de 14 millions d'euros, a permis d'augmenter de près de 7 millions l'enveloppe globale allouée à ce réseau, ce dont votre commission ne peut que se féliciter.** Ainsi, conformément à son souhait, la revalorisation de la participation financière du FIPHFP ne s'est pas traduite cette année par la minoration à due concurrence de la participation de l'Agefiph.

Contributions au financement du réseau Cap emploi

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Agefiph	62,7	57,5	57
FIPHFP	0	7 ⁽¹⁾	14
Pôle emploi	22	22	22
TOTAL	84,5	86,5	93

⁽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

Alors que la création de Pôle emploi a entraîné une restructuration du SPE et que le financement du réseau Cap emploi par le FIPHFP a modifié la gouvernance de ces organismes, la nouvelle organisation qui en découle appelle les remarques suivantes :

- le rôle d'impulsion de Pôle emploi, en tant qu'opérateur à titre principal, doit être mieux affirmé, en particulier par rapport à l'Agefiph et au FIPHFP. Il est en effet singulier que ce soient les organismes collecteurs qui définissent les priorités en matière d'insertion professionnelle, alors qu'ils sont, d'une certaine façon, à la fois juges et parties ;

- cela suppose **un renforcement de la tutelle de l'Etat sur ces deux fonds, et en particulier sur l'Agefiph**, dont on peut se demander si la priorité n'est pas davantage d'aider les entreprises à s'acquitter de leur OETH que de réduire le taux de chômage des personnes handicapées (même si ces deux objectifs peuvent présenter certaines convergences) ;

- **les organismes de formation doivent être davantage mobilisés.** En 2008, 12 000 travailleurs handicapés ont été formés par l'Agefiph, soit seulement 6 % des stagiaires. Or, 60 % des stagiaires trouvent un emploi dans les six mois suivant leur formation et, parmi eux, la part de ceux qui accèdent à un CDI est passée de 28,1 % à 36 % ;

- **le rôle des Cap emploi doit être conforté** au regard des bons résultats obtenus sur la période 2007-2008. Cela suppose de leur reconnaître **un rôle spécifique au sein du SPE**, qui pourrait prendre la forme d'une délégation de service public ou d'un élargissement du champ de la convention de cotraitance ;

- les offres de services des Cap emploi doivent être mieux adaptées aux besoins des employeurs publics et des grandes entreprises ;

- enfin, **alors que, de plus en plus souvent, il est fait appel à des opérateurs privés** (cabinets de recrutements, agences d'intérim ou organismes de placement,...), **il serait logique que ces organismes soient eux aussi soumis à un conventionnement préalable et à une évaluation régulière de leurs pratiques et de leurs résultats.**

Il faudra préciser, d'une part, quelle est l'autorité compétente chargée du conventionnement et de l'évaluation, d'autre part, quels sont les critères et la pondération retenus (placements, formations, accompagnement, orientation...). Votre commission estime que cette mission ne peut relever que de l'Etat ou de Pôle emploi, mais en aucun cas des seuls financeurs que sont l'Agefiph et le FIPHFP.

b) Des résultats mitigés pour l'Agefiph

Sur la base des estimations des **sommes collectées pour 2009**, évaluées à **572 millions d'euros**¹ (contre 613 millions pour 2007 et 591 millions pour 2008), l'Agefiph a voté un **budget de 497,1 millions**, dont 461,1 millions au titre des interventions ou des aides qu'elle accorde aux entreprises ou aux personnes handicapées et 36 millions au titre du fonctionnement.

L'exercice 2009 devrait donc permettre de dégager, cette année encore, **un excédent de 74,9 millions**, qui a conduit l'Agefiph à mettre en œuvre, depuis 2008, **des actions complémentaires, dans le cadre d'une**

¹ 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.

programmation pluriannuelle. Cela permet ainsi d'utiliser les réserves du fonds estimées, fin 2008, à 480 millions.

• **Les actions mises en œuvre dans le cadre du budget courant en 2009** s'inscrivent dans la droite ligne des objectifs fixés par la convention Etat-Agefiph (2008-2010) :

- 62,5 % des aides sont directement versées aux entreprises ou aux personnes handicapées et ont un impact direct sur leur insertion ou leur maintien dans l'emploi ;

- 27,1 % des dépenses sont consacrés aux « appuis indirects opérationnels », via des opérateurs intermédiaires (contribution au financement du réseau Cap emploi ou aux services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés [Sameth] par exemple) ;

- 10,3 % sont destinés au financement des charges fonctionnelles externes (coordination des schémas régionaux et des plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés [PDITH] par exemple) et internes (budget de fonctionnement de l'Agefiph).

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 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.

• **Les actions mises en œuvre dans le cadre du budget complémentaire** s'inscrivent dans le cadre d'une programmation pluriannuelle sur la période 2008-2010 qui prévoyait, pour 2009, une enveloppe initiale de 146,8 millions d'euros. Au vu des engagements constatés en fin d'année, les dépenses réalisées en 2009 au titre de ces actions devraient se limiter à 120,7 millions. Cette sous-consommation des crédits en 2008 et 2009 devrait permettre d'étendre la durée de la programmation à 2011 et 2012.

• En outre, en réponse à la détérioration du contexte économique et financier, l'Agefiph a mis en place **un plan de soutien à l'emploi des personnes handicapées**, qui prévoyait **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. Or, la consommation des crédits devrait être limitée à 32 millions en 2009 et prévue à hauteur de 67,5 millions pour 2010, ce qui permet d'envisager également la prolongation du plan au moins jusqu'en 2011.

Budgets prévisionnels de l'Agefiph en 2009 et 2010

	Projection 2009				Orientations 2010				Variation 2009/2010
	Budget courant	Budget complémentaire	Plan de soutien	Total	Budget courant	Budget complémentaire	Plan de soutien	Total	
<i>(en millions d'euros)</i>									
Mobilisation du monde éco	25,0	15,7	-	40,7	25,0	-		25,0	- 38 %
Formation	127,7	38,7	1,0	167,4	130,0	43,9	2,0	175,9	+ 5 %
Compensation du handicap	71,4	1,6	1,0	74,0	72,0	10,4	3,0	85,4	+ 15 %
Insertion et maintien dans l'emploi	133,7	17,0	7,5	158,2	136,0	20,7	28,1	184,8	+ 17 %
Support aux interventions	8,2	0,6	1,8	10,6	8,0	1,0	1,0	10,0	- 6 %
Primes	45,0	43,6	19,9	108,5	46,0	45,7	32,8	124,5	+ 15 %
Aide à l'emploi - garantie de revenus des travailleurs handicapés	50,0	-	-	50,0	52,0	-	-	52,0	+ 4 %
Total intervention	461,1	117,2	31,2	609,4	469,0	121,7	66,9	657,6	+ 8 %
Fonctionnement	36,0	3,5	0,8	40,3	37,0	3,9	0,6	41,5	+ 3 %
Total	497,1	120,7	32,0	649,8	506,0	125,6	67,5	699,1	+ 8 %

Source : Agefiph

Pour 2010, sur un budget total de près de 700 millions d'euros¹, l'Agefiph devrait consacrer 657,6 millions au titre des aides ou interventions, dont :

- 25 millions en faveur de la mobilisation du monde économique ;
- 175,9 millions pour des actions de formation ;
- 85,4 millions d'aides à la compensation du handicap (aides humaines ou techniques, aides à la mobilité et à l'accessibilité, amélioration de l'ergonomie des postes de travail, etc.) ;
- 361,3 millions en faveur de l'insertion et du maintien dans l'emploi (en incluant notamment les différentes primes ou aides ainsi que le soutien du réseau Cap emploi).

Les sommes collectées en 2009, estimées à 552 millions d'euros, devraient donc **permettre de couvrir le budget courant fixé, pour 2010, à 506 millions et d'alimenter le budget complémentaire à hauteur de 46 millions**, tandis que les engagements pris dans le cadre du plan de soutien seront financés par les réserves de trésoreries du fonds.

Au regard des sommes investies, votre commission juge les résultats obtenus décevants :

- 6 000 entreprises assujetties à l'OETH, dites à « quota zéro », n'ont encore entrepris aucune démarche en faveur de l'insertion des travailleurs handicapés ;
- le taux de chômage des personnes handicapées, de 19,3 %, demeure à un niveau élevé, qui représente près du double du taux de chômage moyen de la population active ;
- enfin, le taux moyen d'emploi de personnes handicapées par les entreprises assujetties à l'OETH, de 2,8 %, n'a connu qu'une faible amélioration en plus de vingt ans, alors que le FIPHFP, en trois ans, a obtenu de bien meilleurs résultats.

c) Des résultats encourageants pour le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

Entre 2005 et 2008, le nombre des personnes handicapées employées au sein des trois fonctions publiques est passé de 163 500 à près de 195 000, soit une augmentation du taux d'emploi de 3,7 % à près de 4,4 %.

Ces bons résultats traduisent la montée en puissance du fonds qui a développé des actions en faveur de l'insertion des personnes handicapées, au profit des trois fonctions publiques : ainsi, le taux d'emploi atteint 4,1 % dans la fonction publique d'Etat, 4,6 % dans la fonction publique territoriale et 4,7 % dans la fonction publique hospitalière.

¹ Budget complémentaire et plan de soutien inclus.

Ces progrès sont également imputables à la décision prise par le ministère de la fonction publique, à la fin de 2007¹, d'augmenter de 25 % le nombre de personnes handicapées recrutées, le non respect de cet objectif étant sanctionné par un gel de la masse salariale équivalant à l'écart constaté entre l'effectif cible et le nombre de travailleurs handicapés intégrés.

Au 30 septembre 2009, cent employeurs publics (vingt ministères, services de l'Etat et établissements publics nationaux, trois régions, douze départements, vingt-six villes, vingt-huit centres de gestion de la fonction publique territoriale, dix établissements hospitaliers) regroupant 50 % des effectifs de la fonction publique ont conventionné avec le FIPHP.

Evolution des engagements financiers résultant de conventionnements

Années	Nombre de conventions signées	Engagements cumulés en millions d'euros
2007	8	25
2008	60	50,6
2009	32 ¹ 50 ²	80,3
2010	80	137,6

¹ Premier semestre 2009.

² Au 30 septembre 2009, cinquante conventions étaient en cours de signature.

Source : fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

Entre 2007 et 2010, le nombre de conventions signées devrait passer de huit à quatre-vingts et les engagements financiers correspondants de 25 millions d'euros à plus de 137 millions d'euros.

Au total, **les crédits d'intervention** engagés en faveur de l'embauche de personnes handicapées dans les trois fonctions publiques ont représenté 95 millions en 2009 contre 37,8 millions en 2008 et seulement 24 millions en 2006 et 2007 sur les dix-huit premiers mois de fonctionnement.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement** (y compris le plan de communication du fonds), elles se sont élevées respectivement à 11,2 millions en 2006 et 2007 sur les dix-huit premiers mois de fonctionnement, à 7,5 millions en 2008 et à 9,5 millions en 2009.

Ainsi, sur la base des prévisions réalisées à la fin du troisième trimestre de 2009, **les dépenses** (intervention et fonctionnement) **engagées par le fonds depuis sa création devraient atteindre, en fin d'année, un montant total d'environ 185 millions d'euros.**

¹ Conseil des ministres du 17 octobre 2007.

Priorités d'actions du FIPHFP pour 2009 et 2010

Lors de sa séance du 12 mars 2009, le comité national du fonds a approuvé, le **projet de convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour la période (2009- 2013)**.

Sous réserve de l'évolution des ressources dont il pourra disposer, les orientations principales fixées par la Cog portent sur :

- une mobilisation rapide des employeurs publics assise sur une communication renforcée et une politique de conventionnement active ;
- la possibilité de nouer des partenariats avec l'ensemble des acteurs du handicap susceptibles de contribuer à la démultiplication des actions du FIPHFP ;
- un développement des actions permettant aux employeurs publics et au fonds de contribuer à la formation des personnes handicapées ;
- une meilleure connaissance des possibilités d'emploi dans les fonctions publiques.

Pour compléter et amplifier les effets de la politique mise en œuvre par le FIPHFP, le comité national du fonds a adopté en janvier 2009, **un programme d'actions nouvelles pour la période 2009-2012**. Ces actions portent notamment sur quatre grands domaines :

- **la formation des personnes handicapées** avec le développement des contrats d'apprentissage et des Pactes ; l'accessibilité pédagogique des écoles du service public ; l'ouverture des aides du FIPHFP aux élèves et étudiants handicapés en immersion professionnelle dans la fonction publique ;

- **l'accès des personnes handicapées à l'emploi dans la fonction publique**, notamment grâce à la création d'un portail Internet faisant office de « bourse de l'emploi public destinée aux personnes handicapées » et à la prise en charge de la rémunération des salariés pendant leur formation ;

- **la formation des acteurs de l'insertion des travailleurs handicapés dans les fonctions publiques**, en particulier grâce à la formation des médecins de prévention et des médecins du travail et l'approfondissement de la formation des Cap Emploi aux règles de la fonction publique et à la connaissance de ses métiers ;

- **le développement du recours aux fournisseurs du secteur protégé par les employeurs publics**, avec la création de la plateforme de gestion de marchés « Hand'Eco ».

Source : fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

Le projet de budget 2010 repose sur les orientations suivantes :

- **des prévisions de recettes de 212 millions d'euros** (contre 183,3 millions en 2009), au titre des contributions collectées auprès des employeurs publics ne remplissant pas l'OETH, soit une augmentation de 15,7 %, qui résulte de l'acquittement à taux plein de la cotisation à compter de 2010 ;

**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 depuis cette date, la cotisation du ministère de l'éducation nationale au fonds « Fonction publique » est 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.

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.

- des prévisions de dépenses de 194,3 millions d'euros, dont 183,6 millions au titre des interventions et 10,7 millions pour couvrir les frais de fonctionnement¹.

¹ Selon les termes de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2009-2013, les frais de fonctionnement ne doivent pas excéder 10,8 millions d'euros, y compris les dépenses de communication.

Budget prévisionnel pour 2010

Types de dépenses	Montants <i>en millions d'euros</i>
Dépenses d'intervention	183,6
Conventions antérieures signées (2007, 2008 et 2009)	47,3
Nouvelles conventions employeurs publics	10
Mise en place des pactes territoriaux régionaux	3
Aides ponctuelles traitées par la plateforme	4
Convention de coopération avec l'Agefiph et le CNFPT	35,6
Fonds départementaux de compensation et partenariat avec la CNSA	3,9
Poursuite des nouvelles actions engagées en 2009	31,1
Prime à l'insertion durable des CAE	1,2
Contribution à la mission d'orientation professionnelle des MDPH	2,5
Programme exceptionnel en faveur de l'accessibilité	50
Dépenses de fonctionnement	10,7
TOTAL DEPENSES	194,3

Source : fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

En tenant compte des dépenses prévisionnelles et des engagements du fonds, le montant des réserves cumulées, depuis la création du fonds en 2006, devrait être ramené de 248,5 millions en 2008 à **198,5 millions d'euros** à la fin de 2009.

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 Cap emploi depuis 2008 et son intégration dans la prochaine convention pour 2009 devraient y contribuer.

3. Des retards dans l'application de la réforme de l'AAH

Alors qu'elle constituait le cœur du pacte national pour l'emploi des personnes handicapées voulu par le Président de la République, la réforme de l'AAH prévue par le projet de loi de finances pour 2009 n'a été que partiellement mise en œuvre.

Outre la revalorisation de l'allocation engagée dès 2008, 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.

Si elles avaient été mises en œuvre, ces mesures, qui visaient à favoriser le retour à l'activité d'environ 38 000 bénéficiaires de l'AAH, auraient dû permettre de dégager en 2009 des **économies évaluées à 63 millions d'euros**.

Or, les décrets nécessaires n'étant toujours pas parus, les nouvelles modalités de cumul des revenus d'activité avec l'AAH ne sont toujours pas applicables. Leur mise en œuvre, tout comme la révision trimestrielle du montant de l'allocation, nécessite également une adaptation des paramètres du système informatique de liquidation de la Cnaf. Il est vrai que la mise en œuvre du RSA a fortement mobilisé les équipes de la Cnaf et pourrait expliquer en partie ce retard.

S'agissant de la **révision trimestrielle de l'AAH**, son application aurait, en réalité, été retardée en raison des réticences qu'elle suscite. Les associations représentatives des personnes handicapées doutent en effet de l'opportunité de cette mesure qui va contraindre les personnes handicapées à déclarer leurs ressources tous les trois mois alors que, dans la majorité des cas, cela n'entraînera aucune modification du montant de l'allocation qu'elles perçoivent¹. De surcroît, les coûts de gestion étant élevés, la mise en place de la trimestrialisation ne permettrait de dégager tout au plus que 23 millions d'euros d'économies.

Deux pistes sont actuellement envisagées :

- compte tenu de la forte réticence des associations et du faible rendement attendu de la mesure, son application pourrait être purement et simplement ajournée ;

¹ La plupart des allocataires de l'AAH ne perçoivent aucun revenu et n'ont donc aucune ressource à déclarer.

- à défaut, sa mise en place serait reportée en septembre 2010 et pourrait cibler les seuls allocataires disposant de ressources à déclarer, susceptibles de varier.

Outre les difficultés techniques que représente une telle adaptation, votre commission doute de l'intérêt d'une telle mesure tant du point de vue des allocataires de l'AAH que des économies qu'on peut en attendre. Elle souhaite en revanche que la mise en place du nouveau taux de cumul de l'AAH avec les revenus du travail, plus incitatif à la reprise d'activité, intervienne sans délai.

Enfin, en ce qui concerne 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 MDPH d'assortir toute reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) d'une décision d'orientation professionnelle, **vo**tre **commission ne peut que saluer les initiatives prises par certaines maisons alors qu'elles ne disposent ni des moyens, ni des outils nécessaires à sa mise en œuvre**. Dans un souci d'équité du traitement des demandes d'un département à l'autre, elle demande néanmoins au Gouvernement de faire en sorte que **les MDPH puissent disposer, d'ici à la fin de l'année, du rapport des experts sur l'employabilité et du guide barème qui devrait en découler, attendus maintenant depuis plus d'un an**.

C. MIEUX ACCOMPAGNER LES EFFORTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Des moyens encore insuffisants pour les maisons départementales des personnes handicapées

La loi du 11 février 2005 a prévu la création, dans chaque département, d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), qui a pour vocation d'accueillir en un même lieu les personnes handicapées, afin de les conseiller et les orienter dans toutes leurs démarches et de recevoir l'ensemble de leurs demandes.

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 2009, sa participation a atteint près de 210 millions d'euros (y compris les fonds de concours) auxquels il faut ajouter les versements de la CNSA, qui se sont élevés à 175 millions sur la même période.

**Récapitulatif des crédits versés pour le fonctionnement des MDPH
depuis 2008 par l'Etat (programmes 124, 157 et 155) et la CNSA**

(en euros)

Année	Etat			CNSA	Total général	Commentaires
	Programme 124	Programme 157	Programme 155			
Total 2005		50 000 000			50 000 000	Crédits exceptionnels de préfiguration
2006	2 500 000	13 840 000	2 085 015	20 000 000		Fonctionnement
		16 000 000				Crédits exceptionnels
		4 000 000				Crédits exceptionnels
		7 930 000				Crédits exceptionnels
				527 985		Fongibilité asymétrique
Total 2006	2 500 000	41 770 000	2 613 000	20 000 000	66 883 000	
2007	2 500 000	13 840 000	3 925 068	30 000 000		Fonctionnement
		8 251 000		20 000 000		Crédits exceptionnels
	8 436 598		3 459 932			Fongibilité asymétrique
Total 2007	10 936 598	22 091 000	7 385 000	50 000 000	90 401 667	
2008	2 500 000	14 096 000	4 976 129	30 000 000		Fonctionnement
				15 000 000		Crédits exceptionnels
	10 601 463		4 420 916			Fongibilité asymétrique pour 2,16 millions et aide exceptionnelle forfaitaire de 8,43 millions d'euros.
Total 2008	13 101 463	14 096 000	9 397 045	45 000 000	81 594 619	
2009*	2 500 000	13 863 908	8 977 721	45 000 000		Fonctionnement
			3 700 000	15 000 000		Crédits exceptionnels
	6 300 000					Fongibilité asymétrique
Total 2009*	8 800 000	13 863 908	12 877 721	60 000 000	95 541 629	
Total général	35 338 061	141 820 908	32 272 766	175 000 000	384 420 915	

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

* 2009 : Les montants mentionnés sont les montants déjà versés ou notifiés au 1er septembre 2009 et ne comprennent pas le solde des crédits exceptionnels ou de fongibilité asymétrique qui seront versés au dernier trimestre 2009.

Les données figurant dans ce tableau ne prennent pas en compte le financement des personnels mis à disposition par l'Etat (emploi, solidarité et éducation).

Pour 2010, la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH s'élèvera au total à 106,9 millions d'euros, dont 21,7 millions au titre du présent programme, 8,3 millions au titre du programme 124 de la présente mission, 16,9 millions au titre du programme 155 de la mission « Travail et emploi » et 60 millions versés par la CNSA.

Une partie de ces crédits (23,3 millions) visent à compenser le coût qui résulte de la non-mise à disposition des personnels du ministère des affaires sociales aux MDPH, le nombre de postes concernés ayant été fixés par les conventions constitutives de chaque maison.

D'après ces conventions, les personnels qui auraient dus être mis à disposition par les Ddass et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) représenteraient respectivement 1 055 ETP et 495 ETP, soit un total de 1 550 ETP.

Or, il est apparu que les MDPH ne disposent pas des moyens suffisants pour s'acquitter dans de bonnes conditions des missions qui leur ont été confiées¹.

En attestent les stocks de demandes non traités hérités des anciennes CDES et Cotorep ainsi que des délais de traitements encore supérieurs au délai légal de quatre mois (4,2 mois en moyenne pour les adultes ; 2,3 mois en moyenne pour les enfants), qui supposent, pour y faire face, des embauches supplémentaires.

De plus, les nouvelles missions qui ont été confiées aux MDPH, en particulier dans le domaine de l'orientation et de l'insertion professionnelle, devraient progressivement représenter près de la moitié des demandes qui leur sont adressées et nécessiter un renforcement des équipes pluridisciplinaires.

Par ailleurs, une étude réalisée par l'association des directeurs des MDPH, sur la base des données transmises par plus de deux tiers des maisons, fait état d'une **dette de l'Etat de 34,3 millions d'euros**, qui résulterait de la non-compensation des postes non mis à disposition par les Ddass et les DDTEFP.

La secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, auditionnée par votre commission, bien que consciente des difficultés rencontrées par certaines maisons, a néanmoins dit vouloir faire réaliser une étude contradictoire permettant d'évaluer précisément les montants en jeu, avant de prendre les décisions qui s'imposent.

Avisée de la situation critique dans laquelle se trouvent certaines MDPH, votre commission estime indispensable, dans un premier temps, de **compléter les crédits inscrits au titre de ce programme par une enveloppe complémentaire de 40 millions d'euros** : 32 millions au titre du fonctionnement des maisons départementales et 8 millions destinés à abonder les fonds départementaux de compensation.

Dans un second temps, il conviendra de prendre les mesures nécessaires pour conforter le statut des MDPH et régler les difficultés qu'elles rencontrent, en particulier du fait de l'instabilité de leurs personnels. Elles pourraient également être exonérées de la taxe sur les salaires, ce qui leur

¹ *Rapport d'information Sénat n° 485 (2008-2009) fait par Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle, au nom de la commission des affaires sociales, « Les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 », juin 2009.*

permettrait de dégager des moyens pour embaucher deux à quatre personnes supplémentaires.

2. Une péréquation nécessaire des concours versés aux départements au titre de la PCH

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.

A terme, elle doit remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et pour frais professionnels (ACFP) financée par les départements, les personnes handicapées la percevant actuellement ayant encore le choix d'en conserver le bénéfice ou d'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.

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.

Il est en effet difficile d'apprécier avec exactitude le gain qu'une personne peut retirer du choix de la PCH par rapport à l'ACTP, dont le montant, 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'avantage financier retiré de la nouvelle PCH est très net dans la plupart des cas, son montant moyen mensuel (près de 980 euros) étant deux fois plus important que celui versé dans le cadre de l'ancien système forfaitaire (450 euros en moyenne).

a) Une montée en charge plus rapide de la PCH

Avec 71 700 bénéficiaires au mois de juin 2009, soit 67 % de plus qu'en juin 2008, la montée en charge de la PCH s'accélère avec un rythme plus ou moins soutenu selon les départements.

Cette évolution s'explique notamment par la progression plus rapide de la PCH enfant, depuis le 1^{er} avril 2008, les enfants pouvant désormais bénéficier à ce titre de la prise en charge (en sus des aménagements de logement, de véhicule et des frais de transport) d'aides humaines ou techniques, d'aides spécifiques ou exceptionnelles ou encore d'aides animalières en remplacement des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Alors qu'elle représentait à peine 2,2 % des PCH accordées en 2007, la part des PCH enfant atteint près de 9 % à la fin du premier semestre de 2009.

Montée en charge de la PCH depuis sa création

PCH	2006	2007	2008	2009 <i>1^{er} semestre</i>
Nombres de demandes	70 600	84 000	100 600	62 000 ⁽¹⁾
Rythme de progression annuelle		+8 %	+20 %	+20,6 %
Nombres d'allocataires	6 700	28 600	43 000	71 700 ⁽¹⁾
Rythme de progression annuelle		+326,9 %	+50,3	+67 %

⁽¹⁾ Données provisoires.

Source : études et résultats – Drees, novembre 2009.

Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires de l'ACTP s'établit à 99 600 (contre 109 300 en juin 2008), soit 61,6 % (contre 70 % un an plus tôt) de l'ensemble des allocataires de la PCH et de l'ACTP confondus. Si la part relative des bénéficiaires de la PCH augmente de façon significative, elle demeure néanmoins modeste au regard des espoirs que cette nouvelle prestation a suscités. **Ce faible engouement justifie qu'une réflexion s'engage sur d'éventuels aménagements permettant d'en étendre le champ afin de la rendre plus attractive.**

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) Des concours qui mériteraient d'être mieux ajustés aux dépenses réelles

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, près de 700 millions d'euros.**

En 2008, pour la première fois, les dépenses ont été supérieures aux concours versés par la caisse, le solde annuel présentant un déficit de 14,7 millions d'euros. **Une partie des dépenses a donc été financée sur la trésorerie accumulée les années précédentes, ramenant le solde cumulé à 680 millions à la fin de 2008.**

En 2009 et 2010, les prévisions de la CNSA tablent sur des dépenses, respectivement de 825 millions et 1,14 milliard d'euros, supérieures à la dotation versée aux départements, initialement fixée à 560 millions d'euros, et dont le montant devrait être ramené à 500 millions, pour tenir compte de la diminution des recettes, affectées par la crise économique. **Il devrait en résulter un déficit annuel estimé à 321,7 millions en 2009 et à 631,2 millions pour 2010 et un taux de couverture inférieur à 45 %.**

Evolution du taux de couverture des dépenses de PCH

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009 <i>estimations</i>	2010 <i>estimations</i>
Dépenses de PCH	79	276,9	568,8	824,5	1 136,4
Contribution CNSA	523,3	530,5	550,8	502,8	505,2
Taux de couverture	662,4 %	191,6 %	96,8 %	61 %	44,5 %
Solde	+ 444,3	+ 253,6	-18	- 321,7	- 631,2
Solde cumulé	+ 444,3	+ 697,9	+679,9	+ 358,2	- 273

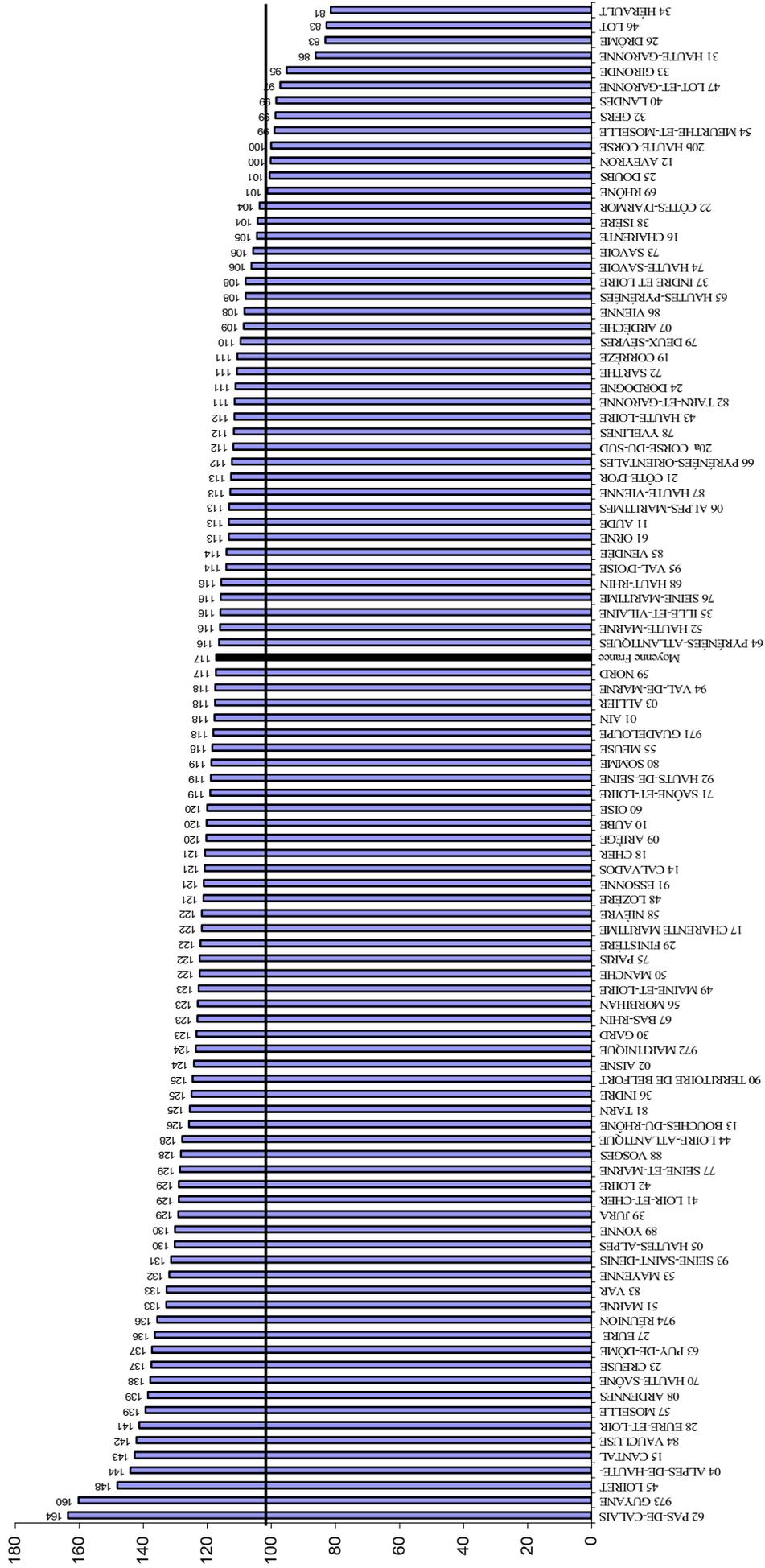
Source : CNSA

Toutefois, sur l'ensemble de la période 2006-2009, on observe que **les dépenses de PCH seront globalement couvertes**, le solde cumulé atteignant un montant estimé à plus de 360 millions d'euros à la fin de 2009.

Mais la CNSA, auditionnée par votre rapporteur, a signalé **des disparités selon les départements, six enregistrant une dépense cumulée supérieure aux concours qui leur ont été versés par la CNSA depuis 2006¹.** Pour 2010, les écarts de situation constatés devraient s'accroître, près d'un tiers des départements devant présenter un taux de couverture cumulé sur la période (2006-2010) inférieur à 100 %.

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.

Graphique 4. Taux de couverture (TC) des dépenses PCH+ACTP cumulées sur 2006-2009, en %.
 Données connues jusqu'au 31/07/2009; prévisions CNSA 2009 (SARIMA*); ACTP09=0,9*ACTP08.



*Seasonal AutoRegressive Integrated Moving-Average.

Source : CNSA/DFDM.

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 budgétaires¹.

Le débat est néanmoins ouvert, puisque, lors de son conseil du 17 novembre dernier, la CNSA a avalisé la création d'un groupe de travail sur l'évolution des concours versés aux départements et les critères retenus pour leur répartition.

¹ Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, votre rapporteur a présenté un amendement en ce sens, qui a été adopté à l'unanimité par le Sénat, puis rejeté en commission mixte paritaire, au motif qu'il n'avait pas sa place dans ce texte.

III. UNE RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS SANITAIRES ET SOCIALES SOURCE D'ÉCONOMIES ?

A. PROGRAMME 124 : UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS MODIFIÉE PAR LA MISE EN PLACE DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

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

Le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » est doté, pour 2010, d'une enveloppe de **1,15 milliard d'euros de crédits de paiements**, en hausse de 5,5 % par rapport à 2009. Il contribue au financement des personnels, des moyens de fonctionnement et d'intervention des nouvelles agences régionales de santé (ARS) et de **quatorze programmes** appartenant à **cinq missions différentes** :

- les quatre autres programmes de la présente mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;
- trois programmes de la mission « Santé » ;
- deux programmes de la mission « Ville et logement » ;
- deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration » ;
- enfin, trois programmes de la mission « Travail et emploi ».

Alors qu'en 2009, 89 % des crédits du programme ont été déversés vers ces différents programmes, le taux de déversement sera ramené, en 2010, à 66 %, du fait du transfert d'une partie des personnels et des moyens de fonctionnement vers les ARS. **Ainsi, sur l'enveloppe globale, seuls 756,3 millions d'euros seront répartis entre les différents programmes destinataires.**

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 (%)	Montant (en millions d'euros)
Mission « Santé »	204 - Prévention et sécurité sanitaire	32,6	246,5
	171 - Offre de soins et qualité de l'offre de soin	17,6	133
	183 - Protection maladie	0,3	2,2
Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »	304 - Lutte contre la pauvreté : expérimentation	0,3	2,2
	106 - Actions en faveur des familles vulnérables	5,5	41,6
	157 - Handicap et dépendance	21,9	165,5
	137 - Egalité entre les hommes et les femmes	0,3	2,2
Mission « Ville et logement »	177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	15,7	118,8
	147 - Politique de la ville	3,7	27,9
Mission « Travail et emploi »	102 - Accès et retour à l'emploi	0,3	2,2
	103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0,2	1,5
	111 - Amélioration, de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,6	4,5
Mission « Immigration, asile et intégration »	104 - Intégration et accès à la nationalité française	0,1	0,7
	303 - Immigration, asile	1,0	7,6
Ensemble des missions	Ensemble des programmes	100	756,3

Source : projet annuel de performances - 2009

2. Une diminution en trompe-l'œil des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent, au total, à 646,9 millions d'euros, soit 56,4 % des dépenses du programme, qui financent 10 358 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit 3 693 unités de moins qu'en 2009.

Cette diminution n'est qu'apparente, puisqu'elle résulte principalement du transfert de 3 667 ETPT aux ARS, *via* une subvention pour charge de service public, versée au titre de crédits de fonctionnement.

Ce transfert explique l'évolution de la répartition des crédits du programme par type de dépenses, la part des dépenses de personnel étant ramenée de 76 % à 56,4 %, tandis que celle des crédits de fonctionnement est portée de 22 % à 42,3 %.

Répartition des crédits du programme 124 par types de dépenses

Types de dépenses	Montants en euros	Part en %
Personnel	646 924 499	56,4
Fonctionnement	484 962 276	42,3
Intervention	14 028 516	1,2
TOTAL	1 145 915 291	100

Source : projet annuel de performances - 2009

Par ailleurs, le projet annuel de performances fait état :

- des effets en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2009, soit une diminution de 89 ETPT ;

- du non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite, soit une baisse de 99 ETPT ;

- de divers transferts entrants et sortants, et en particulier de l'intégration des personnels (142 ETPT) des directions régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Ainsi, pour 2010, hors transferts, la diminution nette d'emplois est de 198 ETPT, soit une économie estimée à 6,6 millions d'euros.

3. Une année marquée par la mise en place des agences régionales de santé

Les ARS ont été créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, pour assurer, à l'échelon régional, le pilotage de l'ensemble du système de santé et médico-social.

Au nombre de vingt-six, elles ont le statut d'établissement public et regroupent des services déconcentrés de l'Etat (domaine « sanitaire » des Drass et Ddass), les anciennes agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les groupements régionaux de santé publique, les unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam), le secteur « maladie » des caisses régionales d'assurance maladie et une partie des effectifs des directions régionales du service médical de l'assurance maladie.

Leur champ de compétence englobe à la fois la sécurité sanitaire et la mise en œuvre de la politique de santé publique, ainsi que l'organisation, l'orientation et la régulation de l'ensemble de l'offre de services en santé.

Leur financement relève de l'Etat et de l'assurance maladie :

- la part assurance maladie est déterminée chaque année par le projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- la part de l'Etat figure dans la nouvelle action « financement des agences régionales de santé » du présent programme.

a) Les agences régionales de santé concentrent près d'un quart des crédits du programme

Pour 2010, les crédits inscrits au titre de l'action « financement des agences régionales de santé » s'élèvent à 271 millions d'euros et permettent de financer :

- **la subvention pour charges de service public de 10,55 millions d'euros versée aux ARH** pour leur fonctionnement sur un semestre, leurs moyens devant être transférés aux ARS au cours du premier semestre de 2010 ;

- **la subvention pour charges de service public de 260,5 millions d'euros versée aux ARS** qui correspond à leurs moyens de fonctionnement pour une demi-année.

Pour 2010, les crédits alloués aux ARS recouvrent :

- 215 millions de dépenses de personnel, qui devraient permettre de financer 3 667 ETPT (7 466 ETPT en année pleine) ;

- 45,5 millions de dépenses de fonctionnement.

Ils sont financés par le redéploiement des crédits des autres actions, en particulier ceux de l'action « Gestion des politiques sanitaires », en baisse de 120,7 millions d'euros et ceux de l'action « Soutien de l'administration sanitaire et sociale », minorés de 96,7 millions.

Le projet annuel de performance indique que les crédits prévus pour les ARS « *s'analysent comme une provision, susceptible d'être ajustée en gestion, une fois très exactement connus les éléments de la dépense* » et que leurs montants ont été établis pour la moitié de l'année, la loi prévoyant que les agences doivent être créées au plus tard le 1^{er} juillet 2010.

Au regard de l'incertitude qui pèse sur les hypothèses retenues pour la définition de cette enveloppe, votre commission demande d'être **informée en cours d'exercice des modifications qui pourraient intervenir sur la répartition des crédits de ce programme.**

Dans la mesure du possible, **elle souhaite que les plafonds d'emplois définis pour 2010 soient respectés**, afin de tenir les engagements de la révision générale des politiques publiques (RGPP), d'une rationalisation des coûts de gestion.

b) Une réorganisation généralisée des administrations sanitaires et sociales dont l'impact budgétaire est encore peu perceptible

La création des ARS, concomitamment avec la mise en œuvre de la RGPP, entraîne un bouleversement généralisé de l'organisation des administrations sanitaires et sociales.

● **Au niveau central**, la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) des ministères sociaux et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) du ministère en charge de la jeunesse et des sports ont été fusionnées en juin 2009.

Cette nouvelle organisation devrait permettre, dès 2010, une professionnalisation des personnels de la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières, juridiques et des services, ainsi qu'un regroupement des sites sur lesquels ils interviennent.

D'autres réorganisations de l'administration centrale n'interviendront qu'au cours de l'année 2010. Elles permettront :

- la création d'une direction générale de la cohésion sociale intégrant notamment l'actuelle direction générale de l'action sociale, mais aussi le service du droit des femmes et de l'égalité, rattaché au programme 137 de la présente mission ;

- une meilleure articulation de la direction générale de la santé (DGS) et de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Dhos) ;

- le renforcement du rôle de la direction de la sécurité sociale et la mise en place d'une mission nationale de contrôle et d'audit des organismes locaux de sécurité sociale ;

- enfin, le rattachement du secrétariat général du comité interministériel des villes au ministre chargé de la politique de la ville.

● **Au niveau local**, l'organisation des politiques sanitaires et sociales connaît une profonde reconfiguration en 2010 avec la réforme des structures déconcentrées et la création des ARS.

Sur le plan régional, les agents des directions régionales et départementales des ministères sociaux sont ainsi appelés à s'intégrer dans deux réseaux distincts :

- les directions régionales de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui intégreront les délégations régionales de l'Acisé ;

- les vingt-six ARS constituées en établissements publics.

Au niveau départemental, seront mises en place, dans les départements de moins de 400 000 habitants, une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations et dans les départements de plus de 400 000 habitants, deux directions distinctes, l'une chargée de la protection des populations, l'autre de la cohésion sociale. Il s'agit de mutualiser les moyens territoriaux dans le cadre de directions départementales interministérielles.

Votre commission approuve les objectifs visés par la restructuration des administrations sanitaires et sociales. Elle souhaite que, conformément aux prévisions, cette réorganisation permette de dégager les économies d'échelle et les réductions d'effectifs attendues.

D'après le projet annuel de performances, l'impact devrait être perceptible dès 2010 :

- à structure constante, le mouvement de rationalisation des structures et de mutualisation des services gérant les moyens d'intérêt commun devrait permettre une réduction des effectifs et une économie évaluée à 6,6 millions d'euros ;

- en matière de dépenses de fonctionnement, le regroupement des services supports devrait permettre de dégager des économies d'échelle et une rationalisation des procédures tout en améliorant la qualité du soutien aux projets des services opérationnels.

B. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE À REVOIR

Bien qu'en légère hausse (1,3 %) par rapport à 2009, **les crédits du programme « Egalité entre les hommes et les femmes » ne s'élèvent, pour 2010, qu'à 29,5 millions d'euros**, soit environ 0,2 % des crédits de la mission, ce qui pose à très court terme la question du maintien de ce programme en tant que tel.

Outre les moyens en personnel, qui représentent plus de 40 % des dépenses et qui ont vocation à être intégrés au programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », les actions de ce programme visent principalement à promouvoir l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes (5,5 millions) et à soutenir les associations de défense des droits et de la dignité des femmes (10,5 millions).

A l'issue de la période de programmation pluriannuelle, ces actions pourraient être regroupées sous un autre libellé avec celles du programme 106, qui portent sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale et le soutien des parents isolés.

1. Des actions d'inégale portée qui gagneraient à être regroupées

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

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

(en euros)

Actions	2009	2010
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	561 422	527 738
Egalité professionnelle	5 513 647	5 513 647
Egalité en droit et en dignité	10 416 9638	10 563 718
Articulation des temps de vie	168 113	168 113
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	12 455 199	12 724 142
TOTAL	29 242 962	29 497 358

Source : projet annuel de performances - 2009

Votre commission observe que **deux actions du programme sont dotées de crédits inférieurs à 600 000 euros** (« Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision » et « Articulation des temps de vie »), la première subissant encore cette année une diminution significative de 6 %.

En conséquence, **votre commission réitère sa suggestion de les intégrer à l'action « Egalité professionnelle », qui comporte des objectifs communs**. La répartition des programmes 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, qui s'élèvent à 5,5 millions d'euros pour 2010, sont stables par rapport à 2009. 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, des initiatives des entreprises en faveur de la mixité et de l'égalité professionnelle ;

- le prix de la vocation scientifique et technique qui a pour but d'encourager 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).

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

Comme en 2009, près de 10,6 millions d'euros, soit un tiers des crédits du programme, seront consacrés en 2010 aux actions favorisant « l'égalité en droit et en dignité ». Elles sont mises en œuvre, dans le cadre du **plan global de lutte contre les violences faites aux femmes pour la période 2008-2010**, qui a été déclarée grand cause nationale. Les associations en charge de l'information sur les droits des femmes ainsi que les structures d'accueil, d'orientation et d'écoute sont mobilisées.

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 », bénéficiera de moyens renforcés, fixés à 910 000 euros par la convention signée le 3 avril 2009 avec l'Etat.

Par ailleurs, cette enveloppe est répartie entre diverses associations ou réseaux qui offrent aux femmes des informations sur leurs droits et sur la contraception, mais aussi des lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation pour les femmes victimes de violences.

Crédits de l'action « Egalité en droit 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	0,91
Collectif féministe contre le viol	1	0,31
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)	380	2,11
TOTAL	690	10,56

Source : projet annuel de performances - 2009

Votre commission observe qu'une part non négligeable des crédits (2,1 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.

*

* *

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 et **sous réserve des redéploiements qu'elle vous propose, votre commission s'est déclarée favorable à l'adoption des crédits** de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2010.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 59 quater

(art. L. 262-7, L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles)

Extension du RSA aux jeunes actifs âgés de moins de vingt-cinq ans

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, fixe les modalités d'extension du bénéfice du RSA aux jeunes de moins de vingt-cinq ans.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du projet de loi généralisant le RSA, votre commission avait soulevé l'injustice que représente le versement du RSA aux jeunes actifs de vingt-cinq ans et plus, tandis que ceux d'âge inférieur n'y sont pas éligibles. Adoptée à l'initiative du Gouvernement, l'extension du RSA aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans ayant déjà exercé une activité professionnelle permet d'y répondre.

- **Le paragraphe I** ajoute un nouvel article L. 262-7-1 au code de l'action sociale et des familles pour ouvrir, par dérogation, le bénéfice du RSA aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans. En effet, selon les termes de l'article L. 262-4 du même code, le bénéfice en est pour l'heure réservé aux personnes « *âgées de plus de vingt-cinq ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître* ».

Cette dérogation est toutefois assortie d'une condition : avoir déjà exercé une activité professionnelle pendant une durée minimale définie par décret au cours d'une période de référence précédant la date de la demande.

Lors de son discours du 29 septembre 2009, le Président de la République a évoqué une durée minimale de deux ans au cours d'une période de trois années. Le haut commissariat aux solidarités actives et à la jeunesse a précisé par la suite que la durée de deux ans s'entend à temps plein, soit un équivalent de 3 600 heures travaillées, et qu'une fois cette condition remplie, il n'est plus nécessaire d'attester d'une durée minimale d'activité en cas d'allers-retours entre des situations de chômage et d'emploi. Ainsi, après que le droit a été ouvert, la condition d'activité n'est plus réexaminée par la suite.

Dans ces conditions, ce nouveau dispositif devrait concerner deux types de jeunes :

- ceux exerçant une activité et disposant de ressources inférieures au revenu garanti¹, qui pourront percevoir le « RSA activité », en complément de leurs revenus : 120 000 jeunes pourraient alors y prétendre ;

- ceux ayant exercé une activité pendant une durée minimale de 3 600 heures au cours des trois années précédant la demande et qui, ayant perdu leur emploi et épuisé leurs droits au chômage, pourront bénéficier du « RSA socle », celui-ci jouant ici le rôle de revenu minimum : le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé à 40 000.

• **Le paragraphe II** modifie l'article L. 262-8 du code précité qui prévoit que le président du conseil général peut accorder à titre dérogatoire le bénéfice du RSA à des élèves, étudiants ou stagiaires (3° de l'article L. 262-4) ou encore à des travailleurs indépendants, intermittents ou saisonniers et des non-salariés agricoles² (article L. 262-7), lorsque leur situation au regard de l'insertion sociale et professionnelle le justifie, afin d'en limiter l'application aux seules personnes âgées de plus de vingt-cinq ans et à celles qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.

Cela permet en effet d'éviter que, dès lors que le RSA sera étendu aux jeunes actifs âgés de moins de vingt-cinq ans, des étudiants, des élèves ou des stagiaires travaillant un petit nombre d'heures pour financer leurs études puissent y être éligibles.

Dans le second cas, il est plus difficile d'apprécier les raisons qui ont conduit le Gouvernement à distinguer les cas des exploitants agricoles, des travailleurs indépendants, saisonniers ou intermittents selon qu'ils ont plus ou moins de vingt-cinq ans.

• **Le paragraphe III** complète l'article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles, qui définit les organismes ou institutions vers lesquels les bénéficiaires du « RSA socle » sont orientés selon leur situation, par un 3° prévoyant que les allocataires âgés de moins de vingt-cinq ans seront accompagnés par les missions locales.

• Enfin, **le paragraphe IV** dispose que, par exception aux dispositions de l'article L. 262-4 du même code, le fonds national des solidarités actives (FNSA) financera la totalité des sommes payées au titre du RSA jeunes en 2010, y compris le « RSA socle » qui est normalement à la charge des conseils généraux. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les sommes en jeu sont estimées à 250 millions d'euros en année pleine. L'application de cette mesure ayant été annoncée au mieux pour le

¹ Pour une personne seule, le revenu garanti correspond à 1,04 Smic.

² Compte tenu des caractéristiques propres de ces professionnels, le code de l'action sociale et des familles, renvoyant à plusieurs décrets d'application, prévoit des dispositions particulières, par exemple en termes de chiffres d'affaires ou de bénéfices, pour qu'ils puissent percevoir le RSA.

mois de juillet, son coût ne devrait logiquement pas excéder 125 millions d'euros.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve l'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans, qui permet de leur offrir, lorsqu'ils sont en emploi, un complément de revenu au même titre que les autres actifs. Pour ceux qui ne sont plus en activité et qui ont épuisé leurs droits au chômage, le RSA jouera le rôle de revenu minimum, évitant ainsi que de nombreux jeunes en phase d'insertion professionnelle ne basculent dans la précarité.

Il était essentiel qu'une condition d'activité professionnelle préalable soit fixée, afin que le RSA ne constitue pas pour les jeunes un motif de désintérêt pour s'engager dans une formation ou s'insérer sur le marché du travail. Votre commission regrette, en revanche, que le texte proposé par le Gouvernement renvoie à un décret la définition de la période de référence et de la durée minimale d'activité requise.

Toutefois, les précisions apportées à votre commission par Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives et haut commissaire à la jeunesse lors de son audition¹ permettent d'en expliquer les raisons :

- d'une part, plusieurs cas de figure doivent être envisagés selon que le demandeur est salarié, exploitant agricole ou chef d'entreprise, la durée d'exercice des activités non salariées étant difficilement appréciable en nombre d'heures travaillées ;

- d'autre part, les modalités de prise en compte des périodes de chômage dans la période de référence ne sont pas encore clairement établies. Des études d'impact sont en réalité nécessaires pour en apprécier les effets et limiter les distorsions ou iniquités qui pourraient en résulter.

Votre commission sera particulièrement attentive à ce que les modalités retenues ne se traduisent pas par des dépenses supérieures à l'évaluation du coût de la mesure par le Gouvernement (250 millions d'euros).

Enfin, elle demande que, en l'absence d'informations sur les modalités de financement du « RSA socle » versé aux jeunes de moins de vingt-cinq ans à compter de 2011, le Gouvernement clarifie très vite ses intentions et précise les conditions dans lesquelles il entend compenser le coût supplémentaire qui en résultera pour les départements.

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

¹ *Le compte rendu figure p. 89 et suivantes du présent rapport.*

Article 59 quinquies

**Mise en place d'un dispositif de suivi
des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes**

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, vise à mettre en place, avant le 31 décembre 2010, un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article vise à mettre en place, avant le 31 décembre 2010, un « dispositif de suivi » des établissements et services qui accueillent des personnes handicapées âgées de quarante ans ou plus.

Trois types d'établissements ou services sont concernés :

- les établissements et services d'aide par le travail (Esat) ;
- les établissements qui accueillent des personnes atteintes de pathologies chroniques ou des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge ;
- les services qui leur apportent à domicile des prestations de soins, une assistance dans les actes de la vie quotidienne ou une aide à l'insertion sociale.

Sans que soient précisés le cadre dans lequel ce dispositif pourrait être mis en œuvre, ni les moyens qu'il suppose de mobiliser, il est prévu qu'un compte rendu soit établi « *chaque année* » et porté à la connaissance du Parlement, précisant en particulier l'évolution des sources de financement de ces structures, leur nombre et la quantité de places qu'elles offrent selon les types de déficiences des personnes handicapées.

Le sous-amendement, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à supprimer le caractère annuel de cette étude afin de laisser à l'appréciation de ce dernier la fréquence à laquelle elle doit être réalisée. Si la mention du caractère « *annuel* » du dispositif de suivi a été supprimée au premier alinéa, elle subsiste en revanche dans le deuxième, le texte indiquant que « *le dispositif rend compte chaque année de l'évolution des sources de financement...* ».

Le même sous-amendement a également supprimé l'obligation de mettre en rapport la quantité de places proposées dans ces structures et l'évolution du nombre de personnes de plus de quarante ans selon le type de déficience qu'elles présentent, ce qui affaiblit considérablement la portée du dispositif, puisque l'objectif recherché par cet amendement était précisément de disposer d'une information régulière, sur les besoins et les offres de places.

II - La position de votre commission

Si votre commission convient de la nécessité de disposer de données plus précises et actualisées sur les capacités d'accueil des établissements pour les personnes handicapées vieillissantes, elle s'interroge sur l'opportunité de la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi réservé à un type de handicap.

Il lui semble que cette démarche va à l'encontre de celle retenue dans le cadre de la loi HPST qui prévoit, au contraire, une appréhension globale des besoins du système sanitaire et médico-social et conforte le rôle des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac). Créés par la loi Handicap du 11 février 2005, ils contribuent, 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. Selon la programmation établie pour la période (2008-2014), 1 710 places devraient être créées pour les personnes handicapées intellectuellement déficientes.

Dans ce contexte, votre commission estime que les outils existants sont suffisants pour prendre en compte les besoins non satisfaits, quel que soit l'âge ou le type de handicap. En outre, il lui semble que l'engagement pris par le Gouvernement de confier à la Drees une étude sur ce sujet et à l'agence nationale d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm) le soin de formuler des recommandations de bonnes pratiques en la matière permet de répondre aux préoccupations exprimées par cet article.

Dans ces conditions, votre commission vous demande de le supprimer.

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 ».

Article 59 sexies

**Expérimentation de conventions d'objectifs
pour les structures d'accueil des personnes handicapées**

Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à autoriser, jusqu'au 31 décembre 2011, l'expérimentation de conventions d'objectifs conclues entre le directeur de l'ARS, le préfet, le président du conseil général et certains établissements volontaires, pour améliorer la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article autorise, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2011, la signature de conventions d'objectifs entre le directeur général de l'ARS, le préfet et le président du conseil général en associant, le cas échéant, certains établissements, tels que les Esat ou les Fam. La liste des départements concernés doit être établie par décret.

Selon les termes mêmes de cet article, lesdites conventions visent à :

- établir des critères relatifs aux modalités d'une mutualisation des moyens des différents établissements du département ;
- mettre en place des indicateurs chiffrés relatifs à l'évolution de l'accueil des personnes handicapées selon leur âge et leur type de handicap ;
- et instaurer des parcours spécifiques destinés à l'accueil des personnes intellectuellement déficientes âgées de plus de quarante ans.

En outre, ces conventions peuvent définir des objectifs qualitatifs destinés à favoriser la mise en œuvre de schémas départementaux d'organisation des établissements, sans distinction selon qu'ils accueillent des personnes âgées ou handicapées.

Enfin, un rapport doit évaluer avant le 30 juin 2011, soit avant la date prévue pour la fin des expérimentations, les modalités de mise en œuvre de ces expérimentations.

II - La position de votre commission

Si votre commission reconnaît la nécessité d'améliorer la connaissance des besoins et la mutualisation des moyens entre établissements, afin d'offrir une prise en charge adaptée aux réalités de la population handicapée âgée, elle doute de la nécessité de créer, pour y parvenir, un dispositif expérimental spécifique.

En effet, la loi HPST du 21 juillet 2009 prévoit en particulier :

- un lieu de coopération entre l'Etat et les conseils généraux, les commissions de coordination chargées de mettre en cohérence les exercices de

planification qui relèvent de leur compétence. Rien n'empêchera de déterminer, dans ce cadre, des indicateurs communs et de faire converger les priorités des politiques du handicap et du grand âge ;

- la possibilité de lancer des appels à projet associant l'Etat et les conseils généraux ; certains d'entre eux pourront porter sur la question spécifique des personnes handicapées vieillissantes et de leurs parcours au sein des structures d'accueil ;

- le développement des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (Cpom), qui s'inscrivent dans la même logique de mutualisation des moyens entre établissements et services ;

- les conférences régionales de santé et de l'autonomie qui doivent émettre des avis sur l'organisation de l'offre de prise en charge et sur son adéquation aux besoins, tous établissements confondus, qu'ils accueillent des personnes âgées ou handicapées ;

- les commissions d'appel à projet qui permettront de sélectionner les projets d'établissements et de services qui répondront le mieux aux besoins de la population handicapée.

Aussi, compte tenu du risque de superposition des instances de coordination et de la perte de cohérence qui ne manquera pas d'en résulter, votre commission vous demande de supprimer cet article.

Article 59 septies

**Rapport sur l'application de limites d'âge
dans les structures d'accueil des personnes handicapées**

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement relatif à l'application de limites d'âge par les structures d'accueil des personnes handicapées pour la prise en charge de personnes présentant une déficience intellectuelle.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement, portant sur les pratiques qui ont cours dans certains établissements qui fixent des limites d'âge maximales pour la prise en charge des personnes qui présentent une déficience, notamment intellectuelle.

En outre, ce rapport doit rendre compte de la manière dont l'offre d'accueil est coordonnée au niveau départemental et s'adapte à l'évolution de la moyenne d'âge des personnes handicapées.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'une étude portant sur les pratiques des établissements concernant l'application éventuelle d'une limite d'âge pour la prise en charge des personnes handicapées. Le choix de les évaluer au niveau départemental permettra de distinguer les sorties subies, voire le cas d'abus éventuels, de celles qui découlent d'une décision médicale ou d'une logique de parcours de vie organisée à l'échelle du territoire.

En l'absence de règles prévoyant l'application d'une barrière d'âge au-delà de laquelle la prise en charge dans certains types d'établissements ne serait plus possible, il paraît utile d'analyser les pratiques, celles-ci pouvant être différentes d'un département à l'autre.

Les conférences de territoire prévues par la loi HPST permettront également de mieux connaître ces pratiques de terrain.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des améliorations rédactionnelles qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS DES MINISTRES

**Audition de Martin HIRSCH,
haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté,
haut commissaire à la jeunesse
(mardi 24 novembre 2009)**

Réunie le mardi 24 novembre 2009, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, sur le projet de loi de finances pour 2010 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances).

Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, a présenté les crédits du programme 304 « Lutte contre la pauvreté, revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui mobilisera en 2010 un peu plus de 1,68 milliard d'euros, à comparer aux 580 millions inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2009. Ces montants sont à rapprocher du coût global du RSA soit, en vitesse de croisière, 10 milliards d'euros, assumé à parité par les départements pour le « RSA socle » et par l'Etat pour le « RSA activité ».

La part « Etat » est financée grâce au redéploiement des crédits destinés à l'ancienne allocation de parent isolé (API), désormais transférée aux départements et intégrée au RSA, aux produits de la nouvelle taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus des placements et du patrimoine et à la subvention que l'Etat verse au fonds national des solidarités actives (FNSA) pour en assurer l'équilibre. Parallèlement, l'Etat s'est engagé à compenser les dépenses transférées aux conseils généraux sur la base des charges effectivement constatées, au titre de l'API, en fin d'exercice dans les comptes administratifs, avec une clause de rendez-vous à la fin de 2010 et de 2011. Il est heureux qu'après un large débat, les ressources nécessaires aient pu être dégagées pour garantir le financement sécurisé de cette réforme.

Les craintes exprimées sur la pérennité des recettes affectées au FNSEA et au risque d'afflux massifs de demandes peuvent être apaisées :

- d'abord, la dotation de l'Etat est calculée sur la base d'hypothèses prudentes et de telle sorte que l'équilibre du fonds soit assuré ;

- ensuite, ainsi qu'on l'observe pour la contribution sociale généralisée (CSG), les produits de la contribution additionnelle sur les revenus du capital ne sont sensibles à la conjoncture que sur une petite partie de l'assiette (25 % à 30 %). Dans le contexte actuel de crise, la diminution de la valeur des placements devrait entraîner une baisse des recettes attendues de l'ordre de 300 millions à 400 millions d'euros seulement ;

- par ailleurs, pour faire face à l'afflux des nouveaux prestataires dans les caisses d'allocations familiales, 100 millions d'euros ont été consacrés au recrutement et à la formation d'environ 1 600 personnes en CDI pour traiter les demandes et de quelques personnes supplémentaires en CDD pour la mise en place du RSA.

On observe en réalité que, comme pour les autres prestations (RMI, allocation personnalisée d'autonomie [Apa],...), la montée en charge est progressive, le fonctionnement en rythme de croisière n'intervenant qu'à partir de la deuxième ou troisième année. Ainsi, sur les quatre premiers mois, le « RSA activité » a été versé à près de 400 000 nouveaux allocataires.

L'objectif du Gouvernement est que 90 % des bénéficiaires potentiels aient fait valoir leurs droits d'ici au mois de juillet 2010, soit un an après l'entrée en vigueur de la loi. Les prévisions budgétaires ont néanmoins été établies sur la base d'une entrée immédiate dans le dispositif de tous les allocataires potentiels, afin de faire face aux risques d'à-coups de la généralisation en année pleine et d'éviter des correctifs en cours d'année.

Trois modifications ont été apportées au texte initial du budget pour 2010 :

- lors de son examen par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement visant à ouvrir, sous certaines conditions, le RSA aux jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans et sans charge de famille. Cette mesure est une réponse à l'interpellation de la commission des affaires sociales du Sénat lors de l'examen du projet de loi généralisant le RSA à l'automne dernier. Elle résulte d'un consensus trouvé dans le cadre de la commission de concertation mise en place en 2009 et réunissant des représentants des jeunes, des partenaires sociaux et à laquelle ont participé les sénateurs Virginie Klès et Christian Demuynck.

Elle permettra de régler deux situations sensibles : d'une part, celle des jeunes ayant déjà travaillé et qui, à la suite d'une période de chômage, ont épuisé leurs droits et se retrouvent sans ressources ; d'autre part, celle des jeunes qui ont démarré très tôt dans la vie active et qui perçoivent des revenus modestes sans pouvoir toucher le RSA, alors que d'autres, plus âgés, y ont droit.

L'admission au bénéfice du RSA sera conditionnée à l'exigence de deux ans d'activité au cours des trois dernières années : 160 000 jeunes devraient y satisfaire ce qui permettra de lever le tabou de la question de l'accès des moins de vingt-cinq ans à cette prestation, en l'autorisant selon des modalités contrôlées. Ce dispositif sera évalué pour apprécier l'opportunité d'une évolution des conditions d'attribution. Etant donné les marges de manœuvre budgétaires disponibles, cette nouvelle dépense, estimée à 250 millions d'euros, sera intégralement prise en charge par le FNSA, y compris la part qui relève des conseils généraux ;

- la deuxième modification résulte d'un amendement, adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale, qui a pour effet de diminuer de 82,6 millions d'euros la dotation de l'Etat au FNSA ;

- enfin, il a été décidé le versement aux bénéficiaires de minima sociaux (RSA, allocation de solidarité spécifique [ASS], allocation équivalent retraite [AER]) d'une prime de Noël dont le coût global s'élève à 400 millions d'euros. Près de 340 millions concernent les seuls bénéficiaires du RSA - y compris les ex-allocataires de l'API qui percevront cette prime pour la première fois - et seront donc prélevés sur les ressources du FNSA au titre de l'exercice de 2009. Cette mesure fera l'objet d'une disposition spécifique dans la loi de finances rectificative.

Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », s'est interrogé sur les raisons des retards observés dans la montée en charge du RSA en 2009 et l'écart qui en résulte par rapport aux prévisions initiales de dépenses. N'aurait-il pas fallu que les prévisions de dépenses pour 2010 soient révisées en conséquence, celles-ci apparaissant dès lors très largement surestimées ?

Il a également souhaité savoir comment sera financée la prime de Noël car cette dépense ne devrait pouvoir théoriquement être prélevée sur le FNSA, juridiquement dédié au financement du RSA.

Concernant l'ouverture du RSA aux jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, il a regretté que la rédaction proposée par le Gouvernement renvoie à un décret et ne traduise pas plus clairement les intentions du Président de la République d'en limiter le bénéfice aux seuls jeunes ayant travaillé pendant vingt-quatre mois au cours des trois dernières années.

*Au sujet de la montée en charge progressive du RSA, **Martin Hirsch** a d'abord fait valoir que cette relative lenteur n'est pas imputable à un quelconque retard dans l'application de la loi du 1^{er} décembre 2008 : l'intégralité des mesures réglementaires ont été prises dans les délais, le dernier décret paru devant permettre la mise en place du contrat unique d'insertion (CUI) au 1^{er} janvier 2010.*

***Muguette Dini, présidente,** a confirmé avoir signalé la célérité des services en la matière, dans la communication présentée à la commission sur l'application des lois.*

Martin Hirsch a ensuite rappelé que le budget pour 2009 prévoyait initialement un excédent de 362 millions d'euros sur le FNSEA. Finalement, malgré des dépenses inférieures aux prévisions et en tenant compte de la diminution prévisible des rendements attendus de la contribution additionnelle de 1,1 %, du versement de la prime de Noël aux bénéficiaires du RSA et de l'annulation de crédits adoptée à l'Assemblée nationale, cet excédent devrait s'établir à un niveau légèrement supérieur, de l'ordre de 410 millions d'euros.

Enfin, au regard du rythme de montée en charge observé pour d'autres prestations telles que l'Apa ou la CMU, celui du RSA est parfaitement dans la norme, avec 400 000 nouveaux bénéficiaires sur les quelque 1,6 million de foyers potentiellement concernés. En effet, aucune prestation n'atteint son rythme de croisière dès la première année. Il faut laisser à la population le temps d'appivoiser la réforme, même si un effort considérable de communication a été, en l'occurrence, réalisé. Une communication plus ciblée, en passant par l'employeur, aurait sûrement été plus efficace, mais elle a été écartée au motif qu'elle aurait pu inciter les entreprises à réduire en conséquence les salaires. En revanche, il est envisagé d'y associer les bailleurs sociaux, qui pourraient prévenir des expulsions locatives en faisant valoir les droits au RSA des personnes éligibles qui n'en ont pas encore fait la demande.

Selon les dernières données mensuelles, 75 000 nouveaux bénéficiaires ont été enregistrés mais, dans le même temps, certains allocataires ont vu leur allocation suspendue parce que, peu familiarisés à cette nouvelle procédure, ils n'ont pas renvoyé leur déclaration trimestrielle de ressources. Certains sénateurs avaient souhaité que l'on puisse calculer chaque mois le montant du RSA en fonction des ressources mensuelles mais cette formule nécessiterait le recours à la télédéclaration, ce qui demeure une opération complexe.

Concernant le financement de la prime de Noël, dès lors que l'exercice n'est pas clos, il est juridiquement possible de prélever les sommes nécessaires sur le FNSEA. Cela revient en fait à corriger le montant de la dotation d'Etat inscrite en début d'exercice. Le versement de cette prime constituera une mesure positive pour le pouvoir d'achat des personnes les plus démunies, en offrant un complément de revenu de 150 euros pour une personne seule, par exemple.

Pendant longtemps, on a critiqué les politiques qui visaient à rapprocher le RMI du niveau du Smic, au motif qu'elles avaient un effet désincitatif à la reprise d'une activité. Le RSA permet de sortir de cette problématique en permettant à la fois de soutenir le pouvoir d'achat des personnes disposant de revenus modestes et d'inciter au retour à l'emploi. Il subsiste toutefois des anomalies dans le dispositif que le Gouvernement souhaite corriger : auparavant, un allocataire du RMI reprenant un emploi en contrat aidé ne percevait plus le RMI, le montant de la prestation devant être versé sous forme d'aide à l'employeur. A l'inverse, une personne qui reprenait un emploi à temps partiel en contrat de droit commun pouvait bénéficier de

l'intéressement à la reprise d'activité et cumuler ses revenus d'activité et son minimum social.

La loi généralisant le RSA a corrigé cette situation en maintenant le bénéfice du RSA aux personnes qui reprennent une activité en contrat aidé. En revanche, il subsiste un effet pervers dû à la réforme des droits connexes, qui ne sont plus accordés désormais en raison du statut mais en fonction des revenus. Or, certains anciens allocataires du RMI, titulaires d'un contrat aidé, bénéficiaient jusqu'à présent d'allocations logement à taux plein et de la CMU-c, du fait de leur statut d'allocataire, puisqu'ils étaient alors considérés comme tels même s'ils ne percevaient plus le RMI. Au seul titre de leurs revenus, ils ne peuvent désormais plus bénéficier de ces avantages. Pour rectifier cette anomalie qui conduit à une perte de revenus nette pour ces personnes, le Gouvernement prévoit de déposer un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2009, pour maintenir le bénéfice des droits connexes à leur profit.

S'agissant de l'ouverture du RSA aux jeunes, les conditions d'éligibilité liées à l'activité des potentiels bénéficiaires seront définies par décret. Il faut en effet envisager plusieurs cas de figure selon que le demandeur était salarié, exploitant agricole ou chef d'entreprise. Ce nouveau dispositif fera l'objet d'une évaluation et d'éventuelles modifications si nécessaire.

***Annie Jarraud-Vergnolle** s'est demandé dans quelle mesure une telle catégorisation des jeunes n'est pas discriminatoire, regrettant que finalement peu de jeunes pourront en réalité bénéficier du nouveau dispositif. D'autres questions se posent sur les modalités d'application de cette mesure : la condition de vingt-quatre mois d'activité vaut-elle pour un temps plein comme pour un temps partiel ? Un dispositif d'accompagnement a-t-il été prévu afin que les jeunes ne s'installent pas durablement dans le RSA ? Enfin, les financements prévus par l'Etat sont-ils suffisants pour assurer la pérennité du dispositif, notamment pour les départements ?*

***Martin Hirsch** a fait valoir que si l'on modifie les critères d'âge au profit des plus jeunes, la création d'une condition liée à l'exercice préalable d'une activité n'est pas contraire au principe constitutionnel d'égalité. L'encadrement du dispositif vise à éviter qu'un jeune demande le RSA au sortir de l'école. En réalité, les politiques mises en œuvre par le Gouvernement permettent d'offrir un soutien à l'ensemble des jeunes :*

- les jeunes ayant déjà travaillé sont éligibles au RSA ;*
- ceux qui ont des difficultés d'insertion peuvent bénéficier du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), pour lequel l'Etat a apporté 80 millions d'euros supplémentaires, auxquels s'ajoutent 40 millions destinés aux missions locales, chargées d'orienter les jeunes vers ce dispositif ;*
- enfin, les étudiants bénéficieront d'un dixième mois de bourse.*

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, adopté lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, devrait permettre d'expérimenter une dotation d'autonomie ainsi qu'une allocation contractualisée d'autonomie sur de petits effectifs. Le moment venu, il pourrait être envisagé de généraliser ces deux dispositifs en opérant un redéploiement des aides diverses perçues par les familles.

Concernant les modalités de décompte de la durée d'activité requise pour être éligible au RSA, il ne faut pas forcément se référer à la nature du contrat. Le décret définira des équivalences sur la base d'une activité à temps plein sur vingt-quatre mois. Ainsi, trois années d'activité à temps partiel seraient une condition suffisante. La responsabilité de l'accompagnement reviendra aux missions locales.

Enfin, sur la compensation des dépenses des départements au titre du « RSA socle », la loi a prévu plusieurs clauses qui sécurisent le dispositif de financement et a également clairement distingué le « RSA activité » financé par l'Etat et le « RSA socle » assumé par les départements.

***René Teulade** a demandé des précisions sur la gestion des fonds de solidarité, regrettant que ces fonds un peu « fourre-tout » soient mobilisés pour financer de trop nombreuses aides. L'expérience récente de l'Apa fait craindre un transfert massif des charges vers les départements, sans compensation.*

***Martin Hirsch** a regretté que la commission des finances du Sénat ait adopté un amendement réduisant les crédits du FNSA de 500 millions d'euros.*

Au sujet de la compensation des dépenses transférées aux départements, il a estimé que, tirant les leçons des expériences passées, les départements ont obtenu des garanties dans la loi. De plus, le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), constitué en 2005 pour compléter, à raison de 500 millions par an, les compensations versées par l'Etat au titre du RMI, sera reconduit en 2010.

*Au nom d'**Anne-Marie Payet, Muguette Dini, présidente**, s'est enquis du calendrier prévu pour l'entrée en vigueur du RSA dans les départements d'outre-mer (Dom).*

***Martin Hirsch** a signalé que la mise en œuvre anticipée du RSA dans les Dom a été proposée aux représentants de ces collectivités qui lui ont préféré le RSTA, lequel présente l'avantage d'être forfaitaire pour un coût estimé à 250 millions d'euros, soit un montant équivalent au coût de l'extension du RSA en année pleine. En outre, le député René-Paul Victoria a été nommé parlementaire en mission pour établir une évaluation comparative des deux dispositifs et permettre au Gouvernement de prendre l'ordonnance prévue par la loi avant le 1^{er} janvier 2011.*

***Raymonde Le Texier** a dénoncé le caractère intrusif et la trop grande complexité des formulaires de demande du RSA, qui comportent par exemple des questions relatives aux sommes éventuellement placées sur un livret A.*

Dès lors, certains bénéficiaires potentiels renonceraient à faire valoir leurs droits. Elle a également souhaité connaître la date de mise en œuvre effective du RSA jeunes et du dixième mois de bourse.

Martin Hirsch s'est voulu rassurant sur le versement effectif du dixième mois de bourse, expliquant que l'arbitrage ayant été rendu le 28 septembre, le dispositif n'a pu être intégré au budget 2010. Cette mesure fera l'objet d'une loi de finances rectificative en cours d'année après que la direction générale des universités se sera assurée que la durée effective des cours est partout de dix mois.

Concernant le formulaire, il est convenu des maladresses commises au démarrage, en particulier au sujet de l'information des candidats sur l'obligation alimentaire qui incombe à leurs parents. Un nouveau formulaire a été diffusé depuis, qui comporte en effet des questions relatives aux dépôts sur le livret A, dont le rendement est pris en compte, comme c'était le cas pour le RMI, dans les ressources du bénéficiaire. La minoration de l'allocation qui en résulte est en réalité très faible.

Jean Desessard a déploré un contrôle excessivement tatillon.

Gisèle Printz a souhaité savoir si le fait d'être propriétaire de son logement a également une incidence sur le montant du RSA.

Martin Hirsch a précisé que les revenus locatifs sont comptabilisés dans les ressources si le logement est loué. S'il est habité par l'allocataire, une somme forfaitaire de 40 euros est retirée du montant de l'allocation.

A **Annie Jarraud-Vergnolle**, qui souhaitait obtenir des précisions sur le partenariat signé avec Total, **Martin Hirsch** a indiqué que ce partenariat s'inscrit dans le cadre des actions financées par le fonds d'expérimentations pour les jeunes. L'entreprise Total, à hauteur de 50 millions d'euros, mais aussi l'union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM), à raison de 30 millions, contribueront à plusieurs actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes (permis de conduire, aide à la création d'entreprise, etc.).

Enfin, il a précisé que le RSA jeunes devrait entrer en vigueur entre juillet et septembre 2010.

Audition de Nadine MORANO,
secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité
(mardi 24 novembre 2009)

Puis la commission a entendu Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, sur le projet de loi de finances pour 2010 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances).

Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, a présenté les crédits des trois programmes dont elle a la charge : le programme 157 « Handicap et dépendance », le programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes » et le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables ». Dans un contexte économique et budgétaire difficile, le projet de loi de finances pour 2010 atteste de la volonté du Gouvernement de soutenir les personnes les plus fragiles.

Avec un budget de 9,1 milliards d'euros, en hausse de 15,6 %, le programme 157 « Handicap et dépendance » permet la mise en œuvre des engagements du Président de la République en faveur des personnes handicapées. L'effort global de la Nation pour la politique du handicap s'élèvera à 39 milliards en 2010.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est dotée à hauteur de 6,5 milliards, soit une progression de 6,5 % par rapport à 2009, qui permet de tenir la promesse présidentielle de revaloriser le montant de cette allocation de 25 % d'ici à 2012. En 2010, la hausse sera de 4,4 % après une augmentation de 9,7 % depuis 2008 ; sur cinq ans, cela représente un effort exceptionnel de 1,4 milliard.

En outre, 2,5 milliards d'euros seront consacrés aux établissements et services d'aide par le travail (Esat) : 1,4 milliard pour financer les 117 400 places existantes ainsi que la création de 1 400 places nouvelles et 1,1 milliard accordé à ces établissements au titre des aides aux postes correspondantes.

Par ailleurs, la dotation de 14 millions d'euros que l'Etat apporte chaque année aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), en sa qualité de membre du groupement d'intérêt public (Gip), est reconduite en 2010. Elle est complétée par 7,1 millions afin de compenser les postes que l'Etat n'a pu mettre à disposition. Cet effort supplémentaire représente une augmentation de 54 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2010. En 2009, 16,5 millions ont été versés à ce titre aux

MDPH en complément des crédits en provenance de la CNSA, qui ont atteint 60 millions, dont 15 en compensation des missions nouvelles qui résultent de la réforme de l'AAH et de la mise en place de la prestation de compensation pour les enfants. Mme Nadine Morano a dit travailler à l'élaboration d'une solution qui permette à la fois de garantir la participation de l'Etat au financement des MDPH et de préserver la gouvernance actuelle qui associe étroitement l'Etat, les conseils généraux, les caisses de sécurité sociale et les associations représentatives des personnes handicapées.

Pour ce qui concerne le programme 137, « Egalité entre les hommes et les femmes », des crédits de 29,5 millions d'euros, en légère hausse, permettront de mettre en œuvre les politiques nécessaires à la reconnaissance des droits des femmes.

En matière d'égalité professionnelle, une discussion avec les partenaires sociaux, membres de la commission nationale de la négociation collective, a été engagée sur la base d'un document d'orientation définissant les axes retenus par le Gouvernement dans ce domaine. Les conclusions en sont attendues pour le 30 novembre 2009.

La politique de lutte contre les stéréotypes sera également poursuivie en partenariat avec l'éducation nationale et aussi dans le cadre de la commission « Image des femmes », qui travaille sur les représentations véhiculées par les médias.

Le volet concernant l'égalité en droit et en dignité porte prioritairement sur la mise en œuvre du second plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes (2008-2010), auquel le Gouvernement souhaite donner une nouvelle impulsion à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes et dans le cadre d'une détermination commune européenne.

Enfin, le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » bénéficiera de 14,6 millions d'euros, consacrés à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents. Ils permettront de financer des aides en faveur de la parentalité et soixante-seize maisons des adolescents, où les jeunes en difficulté trouvent une prise en charge éducative, sociale, juridique et médicale.

Par ailleurs, le soutien des familles monoparentales mobilisera encore en 2010 164,2 millions d'euros, ces crédits devant progressivement s'éteindre avec la généralisation du RSA depuis le 1^{er} juin 2009, qui a intégré l'allocation parent isolé (API), supprimée en tant que prestation distincte.

Enfin, la protection de l'enfance et des familles bénéficiera de 228,8 millions d'euros dont 222,2 millions pour financer 190 000 mesures de protection juridique des majeurs, la subvention versée à l'agence française pour l'adoption (Afa) et la contribution de l'Etat de 2,1 millions au groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped).

Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », a souhaité connaître le montant des crédits manquants au titre de la compensation des personnels non mis à disposition des MDPH par l'Etat. Il a également regretté que l'amendement qu'il a présenté sur la première partie du projet de loi de finances pour exonérer les MDPH de la taxe sur les salaires n'ait pas été adopté, après avoir reçu un avis défavorable du Gouvernement.

Nadine Morano s'est engagée à apporter les crédits nécessaires au bon fonctionnement des MDPH, sur la base de l'étude réalisée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les difficultés rencontrées par les MDPH pourraient être résolues par le dépôt d'une proposition de loi réglant notamment les problèmes liés au statut des personnels conformément aux conclusions du rapport d'information récemment présenté par Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle.

Enfin, les crédits inscrits pour 2010 ajoutés aux concours de la CNSA devraient permettre de couvrir les engagements de l'Etat vis-à-vis des MDPH. Une étude récemment engagée doit estimer leur montant.

Annie Jarraud-Vergnolle a mentionné une étude de l'association des directeurs de MDPH, parue en octobre, évaluant à 34,3 millions d'euros les montants dus par l'Etat au titre des postes non mis à disposition des maisons départementales depuis leur création. Certaines ont bénéficié de la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux supplémentaires par le conseil général, d'autres ont dû embaucher des personnels contractuels ou vacataires pour pourvoir les postes vacants. Des difficultés sont certes liées aux statuts des personnels mais les financements manquants menacent la pérennité de certaines MDPH, par exemple celle des Pyrénées-Atlantiques à laquelle l'Etat doit 1 million d'euros, que le conseil général ne sera pas en mesure de compenser par une avance.

Nadine Morano a souligné la nécessité d'une étude contradictoire des besoins réels à financer qui sera menée conjointement par l'inspection générale des affaires sociales (Igas), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (Iga) et dont les conclusions seront rendues dans les meilleurs délais.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a regretté la suppression, en commission mixte paritaire, de la disposition adoptée par le Sénat dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, permettant de redéployer les excédents de trésorerie accumulés au titre de la PCH par certains départements au profit de ceux dont les dépenses ont excédé les concours de la CNSA entre 2006 et 2010.

Nadine Morano a fait observer que cette mesure, susceptible de déstabiliser les budgets des départements, ne relève à son sens ni d'une loi de financement de la sécurité sociale, ni d'une loi de finances, mais pourrait faire l'objet d'une proposition de loi.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a fait valoir que cette disposition aurait néanmoins permis d'apaiser les départements.

Nadine Morano s'est dite déterminée à prendre les mesures qui s'imposent pour mettre en ordre de marche les MDPH sur l'ensemble du territoire. Sur la base des constats et des conclusions du rapport sénatorial et de l'étude demandée, une concertation sera engagée sur ce sujet, qui pourrait aboutir à une proposition de loi à examiner au début de 2010.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a émis le vœu que l'Afa, constituée sous la forme d'un Gip, ne connaisse pas les mêmes difficultés que les MDPH. Puis il a souhaité connaître les raisons du retard pris dans la mise en œuvre de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ainsi que la date de son application effective.

Concernant l'examen systématique de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé lors de toute demande ou renouvellement d'AAH, **Nadine Morano** a rappelé qu'une mission de préfiguration a été confiée à plusieurs experts sur les critères qui devront être retenus pour évaluer l'employabilité des bénéficiaires de l'AAH, ce rapport devant être remis le 28 novembre prochain.

Puis **Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a signalé l'apparition de problèmes entre l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) et les Cap emploi qui ont été exclus de certains appels à projet concernant l'accompagnement vers l'emploi de personnes handicapées en capacité de travailler. Ces organismes ont pourtant démontré leur compétence, avec des résultats exemplaires en matière d'insertion professionnelle de ces publics spécifiques, et leur rôle dans ce domaine a été consacré par la loi. Dès lors, quel avenir l'Etat entend-il leur réserver alors que l'Agefiph a tendance à recourir, plus qu'auparavant, aux organismes de placement privés tels qu'Adecco, qui n'offrent pourtant pas les mêmes garanties de compétences que les Cap emploi ?

Nadine Morano s'est défendue de remettre en cause l'action des Cap emploi, affirmant au contraire son intention d'en renforcer le rôle. Deux défis majeurs doivent être relevés pour réduire le taux de chômage des personnes handicapées qui s'élève à 19,3 %, soit le double du taux de chômage global :

- améliorer la formation des personnes handicapées, 83 % ayant un niveau inférieur ou égal au BEP. Cela suppose une réflexion de fond sur les conditions d'orientation des jeunes handicapés qui ont tendance à s'autocensurer et à privilégier les études courtes ;

- mobiliser les entreprises en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Une charte a été signée avec les entreprises du Cac 40 qui associe notamment Pôle emploi et le réseau Cap emploi, mais aussi les centres d'information et d'orientation qui devront diffuser auprès des jeunes des informations relatives aux carrières qui s'offrent aux personnes handicapées.

Les efforts entrepris commencent d'ailleurs à porter leurs fruits, puisque 40 % des entreprises assujetties ont atteint le seuil de 6 % de salariés handicapés requis par la loi et que le taux de recrutement avoisine 4,4 % dans la fonction publique. Les ministères de la solidarité et de la défense font même figure d'exemple avec un taux d'emploi de travailleurs handicapés supérieur à 6 %. Les actions favorisant le maintien des personnes handicapées dans l'emploi sont également essentielles, certaines aides pouvant être mobilisées pour adapter le poste de travail de personnes qui ont été touchées par un accident de la vie. Enfin, il faut souligner le succès de l'initiative du Crédit agricole qui a lancé un « tour de France des compétences » et de la campagne en faveur de l'emploi des personnes handicapées, qui permettent de changer le regard de la société sur le handicap.

*Après avoir rappelé que c'est à son initiative que le Crédit agricole a pu recruter plus de 1 200 personnes de niveau bac + 2 après la mise en place d'une action de formation spécifique, **Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a souligné l'importance de la formation, parfois trop négligée dans les prestations ou aides proposées par l'Agefiph, tandis que les régions, qui en ont la compétence, n'offrent pas suffisamment de programmes adaptés aux personnes handicapées. Il a souhaité que l'Etat réaffirme le rôle des Cap emploi et de l'Agefiph vis-à-vis des personnes handicapées. Enfin, il a salué les progrès réalisés par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHP), déplorant en revanche les résultats plus mitigés de l'Agefiph.*

Par ailleurs, il s'est enquis des suites que le Gouvernement entend donner aux recours formulés par plusieurs associations contre deux décrets se rapportant à la loi du 5 mars 2007 sur la protection juridique des majeurs : l'un encadrant l'exercice libéral de la profession de mandataire judiciaire, l'autre fixant les sommes susceptibles d'être prélevées sur les ressources de la personne protégée.

*Pour ces deux décrets du 31 décembre 2008, **Nadine Morano** a précisé que :*

- le premier, relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire, devrait être maintenu, le Gouvernement n'étant aucunement lié pour fixer la durée de l'agrément et encadrer le niveau d'activité de ces mandataires. Cela n'empêche néanmoins pas les préfets ou les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass) d'effectuer des contrôles tandis que, comme c'est le cas dans l'ensemble du champ social et médico-social, les organismes gestionnaires de services tutélaires sont soumis à une évaluation régulière ;

- le second, relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement des mesures de protection, appelle en revanche des modifications afin que le montant de la participation financière des personnes protégées prévu par le texte soit cohérent avec les charges réellement supportées par le mandataire judiciaire, ce qui suppose une révision du barème de la participation.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, s'est inquiété de l'avenir que l'Etat entend réserver au fonds national de protection de l'enfance (FNPE) dont la création était prévue par la loi du 5 mars 2007.

Nadine Morano a expliqué que la mise en place du FNPE pose des problèmes juridiques, la Cnaf n'étant pas habilitée à gérer ce fonds. Toutefois, dans le respect des dispositions de la loi du 5 mars 2007 et à la suite de la décision du Président de la République d'organiser, au premier semestre de 2010, des états généraux de la protection de l'enfance, elle a souhaité que le fonds soit abondé et mis en place, en l'orientant davantage vers le soutien de l'enfance fragilisée, en partenariat avec les départements et les associations.

A **Gisèle Printz** qui demandait que les entreprises qui n'embauchent pas de travailleurs handicapés soient davantage sanctionnées, **Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a indiqué que la loi Handicap a déjà renforcé les sanctions applicables.

Gisèle Printz a également déploré les conditions dans lesquelles les femmes victimes de violence sont accueillies dans les commissariats. Enfin, elle s'est inquiétée des difficultés persistantes d'accès aux lieux publics pour les personnes handicapées.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a rappelé que la date butoir pour la mise en accessibilité a été fixée à 2015.

Nadine Morano a confirmé que les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) mais qui ne respectent pas l'objectif de 6 % fixé par la loi doivent s'acquitter d'une cotisation à l'Agefiph, qui sera augmentée à partir du 1^{er} janvier 2010 pour celles qui n'ont encore pris aucune mesure. Les entreprises peuvent en effet s'acquitter de l'OETH de différentes manières, par l'embauche de stagiaires dans la limite de 2 % de leurs effectifs ou par le recours à la sous-traitance auprès des Esat, par exemple.

Sur l'accessibilité, l'échéance a bien été fixée à 2015 pour la mise en conformité. La création annoncée d'un observatoire de l'accessibilité pour accompagner les collectivités concernées devrait permettre de respecter cette date. Ce nouvel organisme assurera une mission de conseil et d'audit ; il formulera, si nécessaire, des recommandations de bonnes pratiques, en particulier pour que tous les types de handicap soient pris en compte, y compris le handicap sensoriel, souvent oublié. Les bailleurs sociaux et les services de transport seront associés à cette démarche.

Pour les femmes victimes de violence, la mise en œuvre du plan triennal précédemment engagé sera poursuivie. Dans les tout prochains jours, un clip de prévention sera diffusé, mettant en scène des enfants, les violences étant malheureusement le plus souvent commises en leur présence, ce qui accroît le risque qu'ils reproduisent ce genre de comportement une fois adultes.

Des efforts ont été accomplis pour apporter une aide aux femmes victimes de violences, en particulier lorsqu'elles sont accueillies dans un commissariat. Plus de cent cinquante points d'accueil ont déjà été mis en place dans les commissariats dans le cadre du plan interministériel de prévention de la délinquance et il est prévu d'en créer cent supplémentaires. Outre le renforcement de la formation des agents, il est, à son sens, nécessaire que la violence psychologique soit reconnue par la loi.

***Annie Jarraud-Vergnolle** s'est inquiétée des disparités constatées d'un département à l'autre, la part des financements accordés par l'Etat aux MDPH pouvant varier de 12 % à 67 %. Elle a également souhaité savoir à quelle date sera mis en place le comité interministériel du handicap, créé par un décret du 6 novembre 2009, et quelles seront ses missions. Puis elle s'est interrogée sur la participation du FIPHP au financement du réseau Cap emploi et des centres de formation des personnels du secteur public. Enfin, elle a demandé si le dispositif d'apprentissage spécialisé proposé, pour une durée illimitée en fonction de leurs besoins, aux jeunes handicapés mentaux sera maintenu, voire développé, et si des mesures spécifiques seront prises en faveur de l'insertion professionnelle, l'accompagnement et le maintien dans l'emploi des personnes atteintes d'un handicap psychique.*

***Nadine Morano** a indiqué avoir souhaité la création d'un comité interministériel du handicap en remplacement du délégué interministériel aux personnes handicapées afin d'impliquer davantage les acteurs et associations représentatives et assurer une plus grande transversalité des politiques menées. Cette transversalité est nécessaire pour traiter des sujets - formation, accompagnement des personnes atteintes d'un handicap psychique, ... - qui impliquent plusieurs ministères et pour lesquels le ministère chargé du handicap ne peut agir seul. Le comité devrait se réunir avant la fin de l'année, peut-être même le 3 décembre si la date est confirmée.*

*Concernant le développement de l'apprentissage au profit des personnes atteintes d'un handicap mental, elle s'est dite favorable à la prolongation de la durée des études et des formations si nécessaire. En réponse à **Annie Jarraud-Vergnolle**, qui demandait si les contrats signés pour deux ans pourraient être prolongés d'une année, elle a répondu par l'affirmative, ajoutant que la limite d'âge pour accéder à ce type de contrat est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2009. De façon générale, elle a souhaité que des mesures soient prises en partenariat avec les ministères de l'éducation nationale et de l'université pour favoriser l'accès des personnes handicapées à des études supérieures plus longues, afin de répondre aux demandes des entreprises.*

*A ce sujet, **Paul Blanc**, rapporteur pour avis, a évoqué le développement des expériences dites « Esat hors les murs » qui permettent aux travailleurs handicapés d'exercer une activité en milieu ordinaire tout en continuant à bénéficier d'un accompagnement professionnel et médico-social.*

Raymonde Le Texier s'est dite frappée de constater que, par un phénomène d'autocensure, les personnes handicapées s'interdisent de suivre des formations longues. Cette attitude résulte, à son sens, des difficultés persistantes qu'elles rencontrent pour accéder à l'école ordinaire. Elle a également souhaité que les familles d'enfants touchés par une infirmité motrice cérébrale, ou même par une simple dyslexie, puissent bénéficier d'un aménagement des conditions de passage des examens (temps supplémentaire ou accompagnement).

Concernant l'égalité professionnelle et la lutte contre la violence faite aux femmes, il est regrettable que les crédits qui y sont consacrés demeurent faibles et soient même, pour certains, en baisse. Il reste pourtant beaucoup à faire pour permettre qu'à niveau de qualification égal, les femmes perçoivent des rémunérations équivalentes à celles des hommes et puissent suivre les mêmes carrières. Redoutant que la génération actuelle soit encore sacrifiée, sans pouvoir obtenir gain de cause, elle a appelé de ses vœux des mesures d'ampleur dans ce domaine. Sur cet aspect des choses, la disposition récemment adoptée dans le projet de loi de financement pour 2010, qui permet d'accorder aux pères le bénéfice de la seconde année de majoration de durée d'assurance liée à la présence d'enfant, constitue une régression pour les mères.

Enfin, elle a souhaité que des solutions de logement soient proposées aux femmes victimes de violences conjugales, qui sont souvent contraintes de quitter leur domicile pour se protéger de leur conjoint. Aux solutions actuelles d'hébergement en foyer, peu satisfaisantes, il serait préférable de leur offrir celle d'un logement autonome, situé si possible près des lieux de vie des enfants et du lieu de travail. D'autres pays ne prévoient-ils pas des dispositions légales d'éloignement du conjoint violent ?

Muguette Dini, présidente, s'est dite scandalisée que les femmes victimes de violences soient contraintes de quitter le domicile familial pour se protéger de leur conjoint alors que ce dernier devrait faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Janine Rozier a indiqué que la loi sur le divorce prévoit qu'en cas de violence, le conjoint qui en est victime conserve la jouissance du logement familial - le cas échéant avec les enfants -, le conjoint violent devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement très rapide.

Muguette Dini, présidente, a toutefois fait valoir que les mesures d'éloignement du conjoint violent sont très difficiles à obtenir dans des délais rapides, ce qui contraint la femme victime à quitter son domicile pour se protéger.

En réponse aux interrogations sur la scolarisation des enfants handicapés, **Nadine Morano** a souligné les progrès réalisés : près de 180 000 enfants ont été accueillis en milieu ordinaire à la rentrée de 2009, soit 30 % de plus qu'en 2005, ce qui représente un effort financier de l'Etat de

l'ordre de 540 millions d'euros. En outre, la présence des élèves handicapés contribue à changer le regard sur le handicap, en particulier celui de leurs camarades de classe.

S'agissant de l'égalité professionnelle, elle a déploré que subsistent des écarts moyens de salaires qui atteignent jusqu'à 27 % et que les lois ne soient pas appliquées. Elle s'est dite favorable à la mise en œuvre de mesures plus coercitives pour que les objectifs fixés au niveau européen soient respectés et que les entreprises en défaut transmettent les rapports de situation comparée qui leur ont été demandés et signent les accords requis sur la parité et l'égalité salariale. Cela suppose une simplification des modalités de négociation des accords au niveau des entreprises, les sujets de la parité et de l'égalité salariale pouvant faire l'objet d'une négociation commune.

Il est évident que les inégalités professionnelles trouvent leur origine dans les stéréotypes véhiculés dès le plus jeune âge, en particulier au travers des activités et des jeux proposés aux enfants. L'orientation professionnelle devrait être définie sur la base des compétences, et non en fonction du sexe des personnes : il faut que les jeunes femmes soient davantage incitées à embrasser des carrières d'ingénieur, par exemple, plutôt que de s'orienter vers les professions médico-sociales si cela ne correspond pas à leur goût. Cela suppose notamment une modification des représentations figurant sur les emballages des jouets et l'organisation des rayons des supermarchés qui séparent ceux réservés aux filles et aux garçons. Une plus grande mixité dans ce domaine aurait aussi, par la suite, une influence sur la répartition des tâches ménagères au sein du couple, les femmes continuant d'y consacrer beaucoup plus de temps que les hommes. Enfin, les partenaires sociaux rendront prochainement leur avis sur le document d'orientation sur l'égalité salariale. Pour sa part, elle s'est déclarée favorable à des mesures coercitives telles que les quotas dans les conseils d'administration.

S'agissant des actions de lutte contre les violences faites aux femmes, la France fera l'expérimentation prochaine de deux dispositifs déjà en vigueur en Espagne :

- le bracelet électronique qui permet de contrôler l'éloignement effectif du conjoint violent, une alerte étant donnée dès lors qu'il s'approche du domicile familial ;

- un téléphone d'urgence social équipé d'un moyen d'enregistrement et d'un GPS qui associe un dispositif d'alerte et d'accompagnement, la personne victime de violences étant appelée régulièrement - au moins deux fois par mois - par le centre d'appel.

En Espagne toujours, il existe également une aide au déménagement, qui permet à la femme victime de violences de changer de ville ou de région pour reconstruire sa vie loin de son ex-conjoint.

André Lardeux a mentionné le rapport critique de la Cour des comptes sur le dispositif national de protection de l'enfance. Quelles suites le Gouvernement entend-il donner à ces observations qui appellent, semble-t-il, des mesures réglementaires ?

Il s'est également interrogé sur les raisons des dysfonctionnements observés sur la prise en charge des appels reçus au numéro d'urgence 119 pour l'enfance en danger.

Puis, évoquant un récent arrêt du tribunal d'Angers, il a souhaité connaître la position du Gouvernement sur l'accouchement sous X, la France restant le dernier pays en Europe à avoir maintenu ce principe dans sa législation. Or, la situation qui en résulte est, humainement, difficilement acceptable pour les enfants concernés.

Enfin, il s'est ému des conclusions du tribunal administratif de Besançon qui, en permettant à un couple homosexuel d'adopter un enfant, a dans le même temps admis le principe d'un droit à l'enfant, qui n'est pas en accord avec les conventions internationales signées par la France sur les droits de l'enfant.

Nadine Morano a rappelé que le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated) prend chaque année en charge plus de 655 000 appels. Les missions de ce service ont vocation à être élargies aux familles en détresse, pour répondre aux cas, de plus en plus nombreux, d'infanticides et d'homicides conjugaux, ces derniers s'étant élevé à 157 l'an dernier, soit près de 20 % des meurtres commis en France.

S'agissant des appels reçus au 119, les observations formulées par la Cour des comptes seront prises en compte et des améliorations seront apportées, en particulier à la formation des personnels. Une campagne de communication sera d'ailleurs lancée pour que le 119 soit aussi connu que le numéro des pompiers ou du Samu et qu'il permette à des parents ou enfants en détresse psychique de trouver un soutien plutôt que de passer à l'acte.

Concernant l'accouchement sous X, elle a marqué sa préférence pour un accouchement protégé, permettant de maintenir la possibilité de l'abandon, sans lien de filiation, avec un accompagnement renforcé de la mère. Mais il faut parallèlement renforcer le droit existant des enfants d'accéder à leurs origines personnelles en s'appuyant sur le conseil national d'accès aux origines des personnes (Cnaop), en veillant à la conservation des données médicales (groupe sanguin, pathologies familiales...) et en permettant, le cas échéant, la levée du secret médical. Dans le cadre de l'accouchement protégé, l'enfant aura le droit de connaître ses origines, ce qui suppose une préparation psychologique de la mère à l'éventualité que son enfant veuille, un jour, entrer en contact avec elle, sachant que celui-ci ne pourrait alors revendiquer une filiation juridique et les droits qui y sont liés.

Concernant l'arrêt qui a été rendu sur l'adoption, elle a rappelé les conclusions du rapport de la mission d'information, dont elle était alors membre, conduite par l'Assemblée nationale en 2006, sur les droits de l'enfant et de la famille : un enfant a le droit de grandir avec un père et une mère. La logique aurait alors voulu que la possibilité d'adopter accordée aux personnes célibataires ait été remise en cause, d'autant que, en l'absence d'information sur l'orientation sexuelle des candidats à l'adoption, chacun sait qu'en réalité, de nombreux couples homosexuels adoptent ainsi des enfants. Ce sujet mérite un débat sans tabou, portant sur l'ensemble des questions suivantes : quel est l'intérêt supérieur de l'enfant ? Quel est le projet parental ? Quelle est la situation réelle des familles ?

Selon l'institut national des études démographiques (Ined), près de 3,5 millions d'enfants vivent dans des familles monoparentales, 2,5 millions dans une famille recomposée et au moins 30 000 sont élevés par deux adultes de même sexe. Dès lors que ces situations existent, la société ne doit-elle pas se préoccuper du statut juridique de ces enfants et de leur protection ? Il faut alors se poser la question de l'opportunité d'ouvrir aux couples homosexuels l'adoption simple. La même interrogation concerne le statut juridique des enfants nés de mères françaises, inséminées en Belgique, et qui sont élevés ensuite par leur mère et sa compagne. Dans la mesure où la loi française ne reconnaît pas cette situation, sans pour autant l'interdire, cela soulève le problème de la sécurité juridique et du statut de l'enfant.

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a rappelé que la disposition permettant aux personnes célibataires d'adopter a été votée dans un contexte émotionnel particulier, celui du décès accidentel des parents de cinq enfants que souhaitait adopter leur tante, célibataire.

Louis Pinton s'est dit pour sa part réservé sur l'opportunité de légiférer pour résoudre des problèmes particuliers, préférant que la loi fixe les grands principes sans porter de jugement de valeur sur certaines situations particulières.

Muguette Dini, présidente, a estimé que ce sujet pourrait faire l'objet d'un débat plus approfondi en commission.

Nadine Morano a ensuite ajouté que, concernant les violences faites aux femmes, l'éloignement du conjoint violent devrait également concerner les conjoints pacsés et concubins.

Muguette Dini, présidente, a fait observer que le principe de l'accouchement sous X pose également la question de l'anonymat des dons de gamètes. Enfin, il faut savoir que de nombreuses jeunes femmes maghrébines ont recours à l'accouchement sous X, contre leur gré, pour se protéger des réactions de leurs familles ; il serait préoccupant que le droit d'accès aux origines personnelles de l'enfant, dix-huit ans après, ne vienne perturber la vie familiale de ces femmes avec d'éventuelles conséquences dramatiques.

Alain Vasselle s'est enquis des risques encourus par les collectivités en cas de retard dans l'établissement de leur diagnostic d'accessibilité, qui doit être réalisé avant le 31 décembre prochain.

Puis il a signalé une nouvelle fois, pour la sixième année consécutive, le problème posé par l'élection de personnes handicapées mentales à la présidence des conseils de vie sociale de certains foyers occupationnels résultant de la règle suivant laquelle cette présidence doit être assurée par un résident du foyer. Bien que des dispositions réglementaires et une circulaire prohibent ces pratiques, l'union nationale des associations de parents et des amis des personnes handicapées mentales (Unapei) et l'association départementale des associations de parents et amis des personnes handicapées mentales (Adapei) de l'Oise persistent à le faire, ce qui pose évidemment des difficultés considérables dans le fonctionnement de ces conseils.

Par ailleurs, le reste à vivre, qui correspond à un montant équivalent à 30 % de l'AAH, est insuffisant au regard de l'augmentation continue de la contribution demandée par les conseils généraux pour le prix de journée, qui atteint 10 à 11 euros désormais. Si l'on ajoute l'acquittement de la cotisation maladie complémentaire, les charges fixes s'élèvent à 350 euros par mois. Le reste à vivre est alors souvent insuffisant pour couvrir les frais d'habillement, souvent élevés pour les personnes handicapées mentales en raison de leur comportement, les frais de transport, etc.

Enfin, il a dénoncé les pratiques de certains établissements qui ne reversent une fraction de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) à la personne handicapée que lorsque celle-ci s'absente pour une durée minimale de huit jours. Il en résulte que les week-ends en famille ne sont pas praticables, ou diversement selon les règles en vigueur dans les départements. Ces mesures, qui empêchent les personnes handicapées de voir régulièrement leurs familles, relèvent de la maltraitance telle que l'avait dénoncée, voici six ans, le rapport de la commission sénatoriale d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées dont les préconisations n'ont toujours pas été suivies d'effet.

*Concernant l'établissement du diagnostic d'accessibilité, **Nadine Morano** a rappelé que l'observatoire récemment mis en place a vocation à accompagner les collectivités concernées pour tenir l'échéance de 2015.*

*Sur l'élection des résidents à la tête des conseils de vie sociale des établissements de personnes handicapées mentales, **Nadine Morano** a indiqué qu'elle veillerait à ce que ces pratiques, contraires aux textes, cessent.*

Au sujet du reste à vivre, elle a rappelé qu'à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, un article du projet de loi de financement pour 2010 vise à neutraliser les effets de l'augmentation du forfait hospitalier journalier.

Enfin, pour combattre les pratiques illégales de certains établissements visant à restreindre les séjours des personnes handicapées dans leur famille, elle a promis de transmettre une nouvelle fois des recommandations claires aux établissements. Ce genre d'attitude montre seulement qu'ils ne conçoivent pas leur budget avec assez de précision pour prendre en compte les courts séjours en famille. En acceptant l'invitation que lui faisait Alain Vasselle, elle a pris l'engagement de se rendre dès que possible dans l'Oise, afin de constater avec lui la réalité de cette situation.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mardi 1^{er} décembre 2009** sous la présidence de **Muguette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Paul Blanc** sur le **projet de loi de finances pour 2010** (mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » et les articles 59 quater à 59 septies rattachés).

Paul Blanc, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » s'élèvent pour 2010 à environ 12,4 milliards d'euros, soit une progression exceptionnelle de 10,8 % qui constitue un signal fort dans cette période de crise. A ces crédits, s'ajoutent des dépenses fiscales, d'un montant équivalent, soit 11,9 milliards d'euros destinés à aider les familles modestes et les personnes âgées ou handicapées.

La mission regroupe cinq programmes, de poids très inégal, dont la répartition prend acte de deux éléments nouveaux : la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en année pleine et la restructuration des administrations sanitaires et sociales avec la création des agences régionales de santé (ARS).

Le premier programme, « **Lutte contre la pauvreté** », est principalement dédié au RSA. Ses crédits, environ 1,7 milliard d'euros, augmentent de 189 %. Ils financent, pour l'essentiel, la dotation de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA), qui gère le « **RSA activité** », les départements ayant la charge du « **RSA socle** », qui correspond à l'ancien RMI et à l'allocation de parent isolé (API).

Pour 2010, le montant de cette dotation, qui a été fixé à 1,67 milliard, est sur-calibré par rapport au rythme réel de montée en charge du « **RSA activité** », les charges du fonds ayant été évaluées comme si l'ensemble des bénéficiaires potentiels entraient immédiatement dans le dispositif. Les dépenses réelles des exercices 2009 et 2010 seront donc très certainement inférieures aux prévisions. Il en résultera une marge de manœuvre budgétaire substantielle, qui devrait permettre de financer, fin 2009, la prime de Noël des bénéficiaires du RSA et, dès 2010, l'extension du RSA aux jeunes de moins de vingt-cinq ans sans charge de famille et ayant travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années. Cette dernière mesure, insérée par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, devrait bénéficier à 160 000 jeunes : 120 000 au titre du RSA activité et 40 000 pour le RSA socle. Son coût, 250 millions d'euros, sera, à titre exceptionnel, intégralement pris en charge par le FNSA en 2010, y compris pour la partie socle, dont le financement devrait finalement échoir aux départements dès 2011 selon des modalités à fixer.

La surdotation du RSA a d'ailleurs conduit l'Assemblée nationale à supprimer environ 80 millions d'euros de crédits et une partie des fonds non dépensés en 2009 (135 millions) sera annulée en loi de finances rectificative. Or, malgré les dépenses nouvelles, les annulations de crédits annoncées et le moindre rendement attendu de la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine dû à la crise, il devrait encore subsister, à la fin de 2010, un excédent de l'ordre de 780 millions d'euros.

*Sur le fondement de ces prévisions qu'il a qualifiées de prudentes et réalistes, **Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a proposé de diminuer les crédits prévus de 500 millions d'euros, ce que suggère aussi la commission des finances, et de redéployer 40 millions vers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les fonds départementaux de compensation. En dépit de ces mesures, le FNSA disposera encore d'une marge de 240 millions d'euros.*

Le deuxième programme, « Actions en faveur des familles vulnérables », subira encore en 2010 une réduction de crédits de plus de 50 % qui traduit l'extinction progressive de l'API en métropole. Les crédits restants permettront de couvrir les dépenses d'API des départements d'outre-mer, qui devraient bénéficier du RSA d'ici au 1er janvier 2011, les mesures de protection des majeurs, l'accompagnement et le soutien à la parentalité et, enfin, les dépenses de l'agence française de l'adoption et du Gip « Enfance en danger », en charge du numéro d'appel d'urgence 119 qui reçoit plus de 650 000 appels par an.

Le programme « Handicap et dépendance » qui, avec 9,1 milliards d'euros, concentre à lui seul près des trois quarts des crédits de la mission, est en hausse de 5,5 %, ce qui permet de poursuivre la mise en œuvre des engagements du Président de la République en faveur des personnes handicapées.

Le premier poste de dépenses concerne l'AAH, avec 6,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,4 %, qui résulte du dépassement de dépenses constaté en 2009, qui a conduit le Gouvernement à majorer ses prévisions pour 2010 de 260 millions, ainsi que de la progression du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de l'AAH de 25 % d'ici à 2012.

Par ailleurs, un dérapage des dépenses de l'ordre de 500 millions d'euros est à craindre en 2009. Il est vrai que la réforme de l'AAH n'a pu encore produire pleinement ses effets, certaines des mesures d'économies prévues dans le budget 2009 n'ayant pas encore été mises en œuvre : la révision trimestrielle du montant de l'allocation, dont les modalités d'application sont complexes, et la possibilité de cumul, plus avantageuse, des revenus d'activité avec l'AAH, qui attend ses dispositions réglementaires.

Par ailleurs, un effort significatif a été également réalisé en faveur du secteur protégé grâce à la création de 1 400 places supplémentaires et des aides accordées aux entreprises adaptées.

En ce qui concerne l'emploi en milieu ordinaire, l'augmentation des cotisations prélevées sur les employeurs publics et sur les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés de 6 % permettra au fonds « Fonction publique » (FIPHFP) et à l'Agefiph de financer des actions de formation, des aides à l'embauche, l'aménagement des postes de travail mais aussi le réseau Cap emploi, dont les bons résultats justifient que leur action soit confortée. A cet égard, il est regrettable qu'ils aient été exclus de certains appels d'offres de l'Agefiph au profit d'organismes de placement privés, pourtant peu préparés aux spécificités du handicap. D'ailleurs les résultats de l'Agefiph sont décevants, le taux d'emploi dans le secteur privé stagnant à 2,8 %, alors que de nombreuses entreprises ne parviennent pas à recruter des personnes handicapées formées. Cela suppose un renforcement des actions de formation proposées par l'Agefiph. A l'inverse, avec un taux d'emploi qui atteint 4,4 % cette année dans le secteur public, l'action exemplaire du FIPHFP doit être saluée après les critiques formulées à son encontre au cours des années passées.

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 71 700 bénéficiaires au mois de juin 2009, soit 67 % de plus que l'an passé, la montée en charge de la PCH s'accélère, sur un rythme plus ou moins soutenu selon les départements. La dépense correspondante pourrait atteindre 825 millions d'euros à la fin de l'année, soit un montant bien supérieur aux 515 millions versés par la CNSA aux départements en 2009. Ceux-ci devront donc puiser dans les excédents de trésorerie accumulés les années précédentes, dont le montant devrait en conséquence être ramené de 700 à 375 millions d'euros à la fin 2009. Alors qu'un tiers des conseils généraux auront épuisé leurs provisions budgétaires à la fin de 2010, il est urgent de moduler, dès 2010, la contribution versée à chaque département en fonction de la dépense constatée. Un amendement en ce sens n'ayant finalement pas été retenu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, cette mesure pourrait faire l'objet d'une proposition de loi.

Par ailleurs, le nombre encore élevé des personnes qui ont choisi de continuer à percevoir l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) justifierait une réforme de la PCH, avec en particulier la mise en place d'une part forfaitaire pour couvrir les aides ménagères. Cette disposition paraît d'autant plus nécessaire que, pour la troisième année consécutive, les crédits finançant les fonds départementaux de compensation n'ont pas été reconduits. Il sera donc proposé à la commission d'adopter un amendement pour les abonder par un redéploiement de crédits de 8 millions d'euros prélevés sur l'enveloppe excédentaire du RSA.

Enfin, on continue d'observer certains dysfonctionnements au sein des MDPH, liés en particulier au statut des personnels mis à disposition par l'Etat. Outre l'instabilité et le manque de visibilité qui en résultent, la compensation partielle des postes non pourvus place certaines maisons dans une situation financière délicate. Il est regrettable, à cet égard, que l'amendement présenté en première partie de la loi de finances visant à exonérer les MDPH de la taxe sur les salaires n'ait pas reçu l'assentiment de la commission des finances.

Il faut néanmoins reconnaître l'effort financier de l'Etat, en 2010, à hauteur de 106,9 millions d'euros, dont 30 millions au titre de cette mission et 60 millions versés par la CNSA. Les MDPH en auront besoin pour résorber les stocks de demandes héritées des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep) et des commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) et pour faire face au développement de leur mission en matière d'orientation et d'insertion professionnelles. Pourtant, cela ne permettra pas de couvrir la dette de l'Etat au titre des postes laissés vacants et non compensés, estimée à 34,3 millions d'euros. Pour répondre à l'urgence et solder cette dette qui pèse sur les conseils généraux, un amendement sera proposé à la commission pour redéployer 32 millions de crédits à leur profit.

*Puis **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 2009. Outre les dépenses de personnel qui absorbent plus de 40 % des crédits, ce programme finance quatre actions d'importance très inégale, et notamment celle consacrée à l'« Egalité en droit et en dignité », pour poursuivre la mise en œuvre du plan triennal contre les violences faites aux femmes, qui a été déclaré grande cause nationale.*

Enfin, le dernier programme, « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », regroupe les moyens humains et matériels des administrations de la santé, du secteur médico-social et des nouvelles ARS. Doté d'une enveloppe de 1,15 milliard d'euros, en hausse de 5,5 %, ce programme prend acte de la mise en place des ARS et de la restructuration des administrations sanitaires et sociales.

***Sylvie Desmarescaux** a regretté le rejet, en commission mixte paritaire du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de l'amendement prévoyant une péréquation des concours versés aux départements par la CNSA au titre de la PCH. Cette mesure aurait en effet permis de lisser les excédents de trésorerie accumulés dans des proportions très variables d'un département à l'autre. Elle a jugé utile de poursuivre la réflexion sur ce sujet et d'insérer une disposition spécifique dans une future proposition de loi sur le handicap.*

Elle a souligné l'intérêt d'intégrer dans la PCH une part forfaitaire pour couvrir les aides ménagères, dans un contexte difficile pour les fédérations nationales d'associations locales qui offrent ce type de prestation,

et en particulier pour l'union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles, qui a été placée en redressement judiciaire. Elle a demandé que la commission puisse se saisir de ce sujet.

Concernant l'égalité salariale, elle a confirmé qu'il existe une marge de progrès évidente pour atteindre une équivalence effective des salaires des hommes et des femmes pour la fin de 2010. A cet égard, elle a regretté que plusieurs amendements aient été rejetés à l'occasion de l'examen de la loi sur l'égalité salariale de 2006 en particulier celui relatif à la parité dans les conseils d'administration.

***Guy Fischer** a dénoncé des excédents en trompe-l'œil qui masquent les difficultés croissantes que rencontrent les familles aux revenus les plus modestes, ainsi qu'en atteste la forte croissance du nombre de bénéficiaires du RSA socle. Il s'est également interrogé sur le devenir de la prime pour l'emploi (PPE), craignant que son articulation avec le RSA ne se traduise finalement par une diminution du soutien apporté aux salariés disposant de faibles revenus.*

Il s'est félicité de l'accélération de la montée en charge de la PCH tout en craignant qu'elle ne se traduise très vite par des dépenses trop lourdes pour les départements. Concernant les MDPH, il s'est alarmé de la disparité des situations financières que l'on peut observer d'un département à l'autre.

Il a également dit partager les inquiétudes du rapporteur sur le phénomène d'éviction des personnes les plus lourdement handicapées qui ne manquera pas de résulter de l'application aux établissements et services d'aide par le travail et entreprise adaptée (Esat), de tarifs plafonds pour rationaliser leur gestion. On observe d'ailleurs des pratiques similaires dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), qui ne veulent plus accueillir les personnes âgées les plus dépendantes.

Enfin, il s'est inquiété des conséquences pour les départements de la diminution des recettes de la CNSA, qui risque de se traduire par une prise en charge partielle des dépenses de PCH par l'Etat, comme c'est déjà le cas pour l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), que les départements financent à 70 %.

***Raymonde Le Texier** s'est montrée pessimiste sur la situation sociale des personnes les plus vulnérables, estimant que ce budget ne répond pas réellement aux problèmes actuels d'emplois et de pauvreté amplifiés par la crise. Elle a regretté que le rapporteur concentre son attention sur la politique du handicap, en laissant de côté les autres sujets.*

Elle s'est indignée que l'on évoque une sur-dotation du financement du RSA alors que la charge va être reportée sur les départements. Les crédits excédentaires inscrits pour le financement du RSA activité pourraient être redéployés au profit des départements qui supportent les conséquences de la crise et enregistrent une augmentation spectaculaire du nombre de bénéficiaires du RSA socle. En effet, de nombreux salariés potentiellement

éligibles au RSA activité ont perdu leur emploi et, ayant épuisé leurs droits au chômage, basculent vers le RSA socle. Il est dès lors peu surprenant que les conseils généraux et les conseils régionaux soient contraints d'augmenter les impôts locaux.

Enfin, elle a déploré que les actions mises en œuvre en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes soient financées sur une enveloppe de crédits réduite à la portion congrue : les aides en faveur des femmes isolées élevant des enfants devraient être augmentées, celles-ci rencontrant au quotidien de grandes difficultés. On peut aussi s'inquiéter de l'avenir réservé aux femmes dans la sphère politique si l'on en juge par le peu de cas qui semble leur être accordé par le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Enfin, les 10 millions d'euros alloués au plan triennal contre la violence faite aux femmes, pourtant déclaré grande cause nationale, sont évidemment insuffisants.

***Gisèle Printz** s'est inquiétée de la diminution des crédits destinés aux familles vulnérables et aux personnes âgées et a regretté à son tour la très faible dotation du programme consacré à l'égalité entre les hommes et les femmes.*

*A l'inverse, **Marie-Thérèse Hermange** a fait valoir l'effort considérable en faveur des personnes les plus démunies et les plus fragiles, qui se traduit par un budget de plus de 12 milliards d'euros, en hausse de 11 %. Au-delà des chiffres, il est important d'assurer l'accompagnement des allocataires pour favoriser leur insertion, le versement d'une prestation n'étant pas suffisant. Les actions mises en œuvre visent à réparer les dysfonctionnements du lien social : API, mesures de protection des majeurs et soutien à la parentalité. A cet égard, il est regrettable que les dépenses de soutien à la parentalité subissent une nouvelle diminution alors que la prévention permet bien souvent de limiter les dépenses ultérieures. A titre d'exemple, le soutien apporté aux mères pendant leur grossesse permet souvent d'éviter que les enfants soient orientés par la suite vers l'aide sociale à l'enfance. Enfin, regrettant les dysfonctionnements observés dans les MDPH, elle s'est interrogée sur leur réelle nécessité alors que les services qu'elles proposent auraient pu être intégrés dans les structures du conseil général. N'est-il pas singulier que l'on multiplie les créations de « maisons » pour régler les difficultés tandis qu'on constate un affaiblissement de la structure familiale ?*

***Annie Jarraud-Vergnolle** s'est montrée dubitative sur l'existence d'une surdotation du RSA activité, ayant constaté dans son propre département les difficultés que rencontrent les bénéficiaires potentiels pour formuler leurs demandes. Elle a demandé confirmation que le redéploiement de crédits proposé par le rapporteur permettrait de combler effectivement les dettes de l'Etat vis-à-vis des MDPH, estimées à 34,3 millions d'euros.*

Puis, elle s'est enquis de l'existence d'une dotation complémentaire pour permettre la mise en œuvre de la réforme de l'AAH et recruter les personnels nécessaires dans les MDPH. Sur ce point, quel serait le coût de l'exonération des MDPH de la taxe sur les salaires, alors que les personnels mis à disposition ne sont pas concernés ?

Par ailleurs, sachant les difficultés que certaines associations gérant les Ehpad connaissent du fait de la non-opposabilité des conventions collectives, elle s'est demandé comment les aider à assumer les augmentations de salaires prévues par les accords salariaux.

Enfin, elle a souhaité savoir si l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre), dotée d'une enveloppe de 150 millions d'euros pour 2010, permet de couvrir les frais supplémentaires supportés par le service public de l'emploi.

***Jacky Le Menn** a mis l'accent sur les difficultés que rencontrent les conseils généraux pour financer l'action sociale, et notamment celles liées au maintien à domicile des personnes âgées, alors qu'il manque des places pour les accueillir en établissements.*

Il a dit partager le constat de ses collègues sur la dérive des dépenses des départements au titre du RSA socle. Les charges qui en résultent ont atteint un niveau tel que les conseils généraux risquent de ne plus être en mesure d'y faire face, faute de compensation. On peut faire le même constat s'agissant de l'aide sociale à l'enfance ou des MDPH. Il a dit avoir été contraint de fermer la MDPH de son département pendant trois semaines pour traiter les stocks de demandes héritées des Cotorep et CDES.

***Alain Vasselle** s'est étonné que l'engagement de revaloriser l'AAH de 25 % en cinq ans se traduise par une augmentation pour 2010 limitée à 4,4 %. Doit-on en conclure que le dérapage des dépenses constaté en 2009 se traduira par la constitution d'une dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale ? Par ailleurs, quel est le montant des économies attendues de la mise en œuvre de la réforme de l'AAH ? Enfin, il s'est inquiété des modalités précises du transfert des personnels d'Etat aux ARS, craignant que la charge soit majoritairement supportée par la caisse d'assurance maladie.*

***Paul Blanc, rapporteur pour avis**, s'est montré rassurant sur l'accueil positif réservé par les associations aux actions menées en faveur du handicap. Il s'est dit néanmoins prêt à apporter des réponses aux imperfections de la loi handicap de 2005, en particulier, en permettant une meilleure prise en compte dans la PCH des aides ménagères et de certaines aides techniques, telles que les appareils auditifs. Il a souligné à cet égard l'intérêt d'abonder les fonds départementaux de compensation dont les aides permettent de réduire le reste à charge pour les personnes handicapées.*

Concernant la compensation des dépenses de PCH, il est convenu de la diminution préoccupante des ressources de la CNSA dans le contexte de crise actuel. C'est la raison pour laquelle la répartition des concours versés aux départements doit, dans la mesure du possible, être calée sur les dépenses réelles.

En réponse à Guy Fischer, il a redit sa volonté d'améliorer le fonctionnement des MDPH en mettant en œuvre les conclusions du rapport d'information établi sur ce point avec Annie Jarraud-Vergnolle.

En réponse aux préoccupations de Marie-Thérèse Hermange, il a souhaité rappeler que l'option retenue d'un groupement d'intérêt public (Gip), rattaché au conseil général, a permis de sanctuariser dans la loi l'existence, dans chaque département, d'un guichet unique permettant la participation des associations représentatives des personnes handicapées, des caisses d'assurance maladie et de l'Etat. Or, les Gip sont généralement créés pour une durée déterminée. C'est pourquoi il faudra trouver une solution pour les pérenniser, à l'instar de certains groupements créés sans limitation de durée, tels que l'institut national du cancer (Inca). L'existence de Gip à vocation pérenne pourrait être confortée dans le cadre de l'examen de la proposition de loi présentée par le député Jean-Luc Wasmann, qui consacre plusieurs dispositions à la création d'un régime juridique commun pour les Gip.

En réponse à Guy Fischer, qui s'inquiétait de l'application de tarifs plafonds aux Esat, il a fait valoir que l'accueil de personnes trop lourdement handicapées dans ces établissements résulte souvent d'un manque de disponibilité en foyers occupationnels, alors que ces structures sont pourtant mieux adaptées à certains types de handicaps. Il faudra veiller à l'avenir à une meilleure répartition de l'offre de places au sein des plans départementaux du handicap élaborés conjointement par les conseils généraux et les préfets.

A l'adresse de Raymonde Le Texier, il a déploré les fortes augmentations d'impôts décidées par les régions.

Il a indiqué par ailleurs que le budget consacré à la solidarité et au handicap s'élève en réalité à 24,3 milliards d'euros si l'on ajoute aux crédits les dépenses fiscales poursuivant les objectifs de la mission.

***Raymonde Le Texier** a regretté une nouvelle fois que le rapporteur focalise son attention sur les politiques menées en faveur du handicap au détriment des autres programmes financés par la mission.*

*En réponse à Gisèle Printz, **Paul Blanc**, rapporteur pour avis, a expliqué que la baisse des crédits du programme en faveur des familles vulnérables résulte principalement de l'intégration de l'API dans le RSA socle, dont les dépenses correspondantes ont été transférées aux départements. En outre, les crédits consacrés à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents sont désormais majoritairement financés par la Cnaf. Enfin, la diminution des crédits consacrés aux personnes âgées traduit le transfert progressif des dépenses vers le budget de la CNSA.*

En réponse à Annie Jarraud-Vergnolle, il a indiqué que la mise en œuvre de la réforme de l'AAH par les MDPH a entraîné un abondement complémentaire de la dotation qui leur est versée par la CNSA de 15 millions d'euros. Par ailleurs, le coût de l'exonération de la taxe sur les salaires fait l'objet d'une évaluation du ministère du budget ; la mesure ne porterait que sur les personnels contractuels et représenterait, pour les maisons, un gain équivalent au financement de deux à quatre postes supplémentaires.

En réponse à Alain Vasselle, il a indiqué que la loi de finances rectificative prévoit 300 millions d'euros pour couvrir le dérapage des dépenses observé à la fin de 2009. Cet apport complémentaire risque néanmoins d'être insuffisant, alors que, pour 2010, la réévaluation de la dépense devrait limiter les risques d'une sous-dotation des crédits.

Par ailleurs, il a spécifié que les économies attendues de la mise en œuvre de la réforme de l'AAH sont estimées à 63 millions d'euros dont 23 millions grâce à la révision trimestrielle du montant de la prestation. Cette mesure devrait en effet permettre de limiter les remboursements des sommes indument perçues, les montants versés étant réajustés tous les trois mois au regard de l'évolution des revenus.

Enfin, en réponse à Annie Jarraud-Vergnolle, il a confirmé que le redéploiement de crédits qu'il propose permettra de couvrir les dettes de l'Etat vis-à-vis des MDPH.

A l'issue de ce débat, la commission a examiné, puis adopté, les amendements présentés par son rapporteur sur la répartition des crédits de la mission :

- le premier vise à réduire les crédits inscrits dans le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentation sociale » de 500 millions d'euros, pour tenir compte de la sur-dotation du FNSA pour 2010 au regard de la montée en charge plus lente que prévu du RSA ;

- le second prévoit le redéploiement de 40 millions d'euros du même programme vers le programme « Handicap et dépendance », pour compléter, à hauteur de 32 millions la contribution de l'Etat au fonctionnement des MDPH et abonder, à hauteur de 8 millions, les fonds départementaux de compensation.

La commission a ensuite examiné les articles rattachés à la mission. Elle a adopté sans modification l'article 59 quater (extension du RSA aux jeunes actifs âgés de moins de vingt-cinq ans). Elle a ensuite examiné un amendement de suppression de l'article 59 quinquies (mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes).

***Paul Blanc, rapporteur pour avis,** a indiqué que cet article qui vise à mettre en place un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes est contraire à l'esprit de la loi handicap, dans la*

mesure où il conduit à une fragmentation des publics accueillis en établissement. Il est certes nécessaire de disposer de données plus précises et actualisées sur les capacités d'accueil des établissements pour les personnes handicapées vieillissantes mais les dispositifs actuels sont suffisants pour apprécier les besoins non satisfaits, quels que soient l'âge ou le type de handicap. Tel est le cas des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac) qui contribuent à une remontée régulière des informations concernant le manque de places disponibles selon les types de handicaps. Enfin, le Gouvernement a pris l'engagement de confier à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) une étude sur ce sujet et à l'agence nationale d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm) le soin de formuler des recommandations de bonne pratique en la matière.

***Annie Jarraud-Vergnolle** a plaidé en faveur du maintien de cette disposition qui permet de mettre en évidence les besoins de places pour les personnes intellectuellement déficientes âgées de plus de quarante ans.*

***Muguette Dini, présidente,** a expliqué que cet outil de surveillance supplémentaire n'apportera aucune valeur ajoutée au dispositif existant.*

***Alain Vasselle** s'est rangé à la position du rapporteur estimant que les services de l'Etat ont les moyens d'assurer le suivi des besoins et de l'offre disponible. Il a émis le vœu que les ARS auxquelles a été confiée cette mission soient mieux en mesure de s'en acquitter que les actuelles Ddass dont les moyens ont considérablement diminué au cours des dernières années.*

La commission a adopté l'amendement de suppression présenté par son rapporteur.

Enfin, elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 59 sexies (expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées) et, à l'article 59 septies (rapport sur l'application de limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées), un amendement de précision rédactionnelle.

Elle a enfin donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		500.000.000		500.000.000
Action58 s en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2				
TOTAL		500.000.000		500.000.000
SOLDE		-500.000.000		-500.000.000

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		40.000.000		40.000.000
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance	40.000.000		40.000.000	
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2				
TOTAL	40.000.000	40.000.000	40.000.000	40.000.000
SOLDE		0		0

ARTICLE 59 quinquies

Supprimer cet article.

ARTICLE 59 sexies

Supprimer cet article.

ARTICLE 59 septies

I.- Alinéa 1 :

1° Remplacer les mots :

« effets des dispositions et pratiques selon lesquelles les »

par les mots :

« pratiques des »

2° Remplacer les mots :

« fixent des limites d'âge maximales »

par les mots :

« en matière d'application des limites d'âge »

II.- Alinéa 2 :

Remplacer les mots :

« de structures est coordonnée à l'échelon des différents départements »

par les mots :

« de places dans les établissements et services visés à l'alinéa précédent est coordonnée à l'échelon départemental »